

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Anette Soosaar

DIREKTIIVIDE VASTUPIDINE VERTIKAALNE ÕIGUSMÕJU

Magistritöö

Juhendaja
PhD Carri Ginter

Tallinn 2019

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
1 VAHETU ÕIGUSMÕJU DOKTRIIN	8
1.1 VAHETU ÕIGUSMÕJU JA VAHETU KOHALDATAVUS.....	9
1.2 DIREKTIIVIDE VAHETU ÕIGUSMÕJU KUJUNEMINE	10
1.3 VERTIKAALNE JA HORISONTAALNE ÕIGUSMÕJU.....	12
1.4 DIREKTIIVIDE VAHETU ÕIGUSMÕJU PIIRANGUTE PÕHJENDUSED.....	14
1.5 DIREKTIIVIDE VAHETU ÕIGUSMÕJU EDASINE EVOLUTSIOON	15
2 DIREKTIIVIDE VAHETU ÕIGUSMÕJU	18
2.1 RIIGI MÕISTE LAIENDAMINE.....	18
2.2 DIREKTIIVI VAHETU ÕIGUSMÕJU KRIMINAALASJADES JA MAKSUVALDKONNAS.....	26
2.3 VAHETU ÕIGUSMÕJU KOLMNURKSUHEDES	29
3 DIREKTIIVI VAHETU ÕIGUSMÕJU KESKKONNA-MÕJUDE HINDAMISEL ..	32
4 KOOSKÕLALINE TÕLGENDAMINE	47
4.1 JUHUSLIK HORISONTAALNE ÕIGUSMÕJU	50
4.2 ÕIGUSE ÜLDPÕHIMÕTETE RAKENDAMINE.....	52
4.3 DIREKTIIVIGA SÕLTUVUSES OLEVA MÄÄRUSE RAKENDAMINE	56
KOKKUVÕTE	62
DIRECTIVES: INVERSE DIRECT EFFECT	68
KASUTATUD MATERJALID.....	74
ÕIGUSKIRJANDUS.....	74
ÕIGUSAKTID	75
KOHTULAHENDID	76
LISA 1. RIIGI MÕISTE SISUTAMINE	79

SISSEJUHATUS

Käesolev magistritöö käsitleb direktiivide vahetu õigusmõju doktriini ning peamine analüütiline fookus, on direktiivide vastupidisel vertikaalse õigusmõjul.

Vahetu õigusmõju doktriin kohaldub printsiibis kõikidele Euroopa Liidu õigusaktidele, sh aluslepingutele, teistele õigusaktidele ja rahvusvahelistele lepingutele. Üheks kõige problemaatilisemaks peetakse just direktiivide vahetu õigusmõju küsimust. Vahetu õigusmõju tähendus on juba iseenesest, jätkuvalt vaieldav. Eristatakse vahetu õigusmõju laiemat ja kitsamat definitsiooni. Laiema mõiste kohaselt võib vahetut õigusmõju mõista kui üksikisiku õigust, mis on piisavalt selge ja tingimusteta ning mida siseriiklikud kohtud peavad kaitsma¹. Kitsama käsitluse kohaselt omab säte vahetut õigusmõju, kui sellest lähtub isikule antav subjektiivne õigus^{2,3}.

Direktiivi vahetu õigusmõju annab isikutele võimaluse tugineda direktiivi sättele juhul, kui konkreetsel sättel on vahetu õigusmõju ning liikmesriik on jätnud direktiivi õigeaegselt oma riigi õigusesse üle võtmata või on teinud seda puudulikult. Lisaks vahetule õigusmõjule, on direktiivide õigusmõju tagamise roll, kooskõlalisel tõlgendamisel (*consistent interpretation*), mida nimetatakse ka direktiivide kaudseks õigusmõjuks.⁴ Mõlemad meetmed on olulised direktiivi õigusmõju tagamiseks, kuid samas ei tohi need viia uute õiguste või kohustuste tekkeni, mida varasemalt liikmesriigi õiguse alusel ei eksisteerinud.⁵

Tulenevalt Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi ELTL) artikkel 288 lg-st 3 on direktiiv siduv vaid iga liikmesriigi suhtes, kellele see on adresseeritud.⁶ Sellest tulenevalt, on Euroopa Kohus oma praktikas korduvalt väljendanud, et direktiiv võib luua üksikisikutele üksnes õigusi, mitte aga kohustusi. Seega on direktiividel vaid vahetu vertikaalne õigusmõju, mis tähendab, et isikud saavad teatud juhtudel tugineda otse direktiivi sätetele riigi vastu. Lubatud ei ole direktiivide horisontaalne õigusmõju ehk direktiivi sätet ei tohi kohaldada vaidluses,

¹ Objektiivne vahetu õigusmõju.

² Subjektiivne vahetu õigusmõju.

³ P. Craig. G. de Búrca. EU Law: Text, Cases, and Materials. 5th Ed, lk 180.

⁴ L. F. M. Besselink. F. Pennings, S. Prechal. The Eclipse of the Legality Principle in the European Union. Kluwer Law International B.V., 1. jaan 2011, lk 59 ja seal viidatud kohtupraktika C-62/00 *Marks&Spencer*, p 24-26.

⁵ L. F. M. Besselink. (viide 2), lk 59 ja seal viidatu kohtupraktika C-14/83 *von Colson ja Kamann*, p 28.

⁶ Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. EÜT C 202, 7.6.2016. Artikkel 288 lg 3.

mille poolteks on eraisikud. Kuna direktiivi õigusmõju on piiratud selliselt, et eraisikul on õigus tugineda direktiivi sätetele vaid riigi vastu, siis on lubamatu olukord, kus liikmesriik saab ise vahetult tugineda direktiivi sätetele, tekitades sellega indiviidile kohustusi ehk keelatud on vastupidine vertikaalne õigusmõju.⁷

Lisaks ELTL art 288 lg 3 grammatilisele tõlgendamisele on direktiivide vastupidise vertikaalse õigusmõju keeldu põhjendatud sellega, et tuleb vältida olukorda, kus riik võiks saada kasu liidu õiguse eiramisest. Seda tuntakse kui estoppel argumenti.⁸ Lahendites *Marshall* ja *Faccini Dori* tuuakse selgelt välja, et liikmesriik ei tohi ära kasutada enda suutmatust direktiivi õigeaegselt või korrektselt üle võtta, tuginedes sellele üksikisiku vastu.⁹ *Wells* lahendis on Euroopa Kohus toonitanud, et vastupidise vertikaalse õigusmõju lubamine oleks vastuolus õiguskindluse põhimõttega, kuna võtab isikutelt võimaluse tugineda siseriiklikule õigusele.¹⁰

Probleem seisneb aga selles, et hoolimata vastupidise vertikaalse õigusmõju keelust on kohtupraktikas siiski lahendeid, kus Euroopa Kohus on direktiivide vahetu õigusmõju tagamiseks teatud negatiivsete tagajärgede võimalikkust eraisikule möönnud.¹¹ Samuti on Euroopa Kohtu poolt loodud direktiivi kooskõlalise tõlgendamise kohustuse rakendamine viinud olukorrani, mis on tekitanud kaudselt kohustusi indiviidile.¹² Iga loodud keeld, õigusnorm või põhimõte täidab mingit eesmärki. Seega, iga otsus, mis on erand õigusnormile või üldpõhimõttele, tekitab küsitavusi tuues kaasa ebaselge kohtupraktika ning sattudes vastuollu õiguskindluse ja õigusselguse põhimõtetega.

Magistritöö uurimisprobleem seisneb ebakõlas vastupidise vertikaalse õigusmõju keelu ning Euroopa Kohtu praktika vahel. Käesoleva magistritöö eesmärk on välja selgitada, milliste direktiivi vahetu õigusmõju doktriini ja selle alternatiivsete käsitluste alla kuuluvate juhtumite puhul ilmneb vastupidine vertikaalne õigusmõju ning kuidas on Euroopa Kohus direktiivist tulenevate kohustuste või negatiivsete tagajärgede saabumist indiviidile, lubanud ning põhjendanud. Seega püütakse anda süsteemne ülevaade vastupidise vertikaalse õigusmõju

⁷ EKo C-152/84, *M. H. Marshall*, p 48. EKo C-91/92, *Faccini Dori*, p 20.

⁸ EKo C-148/78, *Ratti*, p 23.

⁹ EKo C-152/84, *M. H. Marshall*, p 48. EKo C-91/92, *Faccini Dori*, p 20

¹⁰ EKo C-201/02, *Wells*, p 56.

¹¹ EKo C-201/02, *Wells*, p 57.

¹² EKo C-194/94, *CIA Security*. EKo C-443/98, *Unilever Italia*.

doktriinist ning analüüsides asjassepuutuvaid kohtulahendeid jõuda järeldusteni direktiivist indiviidele tulenevatest kohustustest.

Magistritöö uurimisprobleemist ja eesmärgist tulenevalt püstitatakse järgnevad uurimisülesanded: analüüsida, milliste direktiivi vahetu õigusmõju ja selle alternatiivsete käsitle all kuuluvate lahendite puhul, on võimalik rääkida vastupidisest vertikaalsest õigusmõjust. Välja selgitada, millistel juhtudel on Euroopa Kohus lubanud indiviidile, kas vahetult või kaudselt direktiivist tulenevate kohustuste tekkimist. Uurida, millised on Euroopa Kohtu tõlgendusest tulenevad tagajärjed või sellise tõlgenduse problemaatika. Analüüsida, kuidas on Euroopa Kohus selliste kohustuste tekkimist indiviidile põhjendanud ning võimalusel välja selgitada, kust kulgevad sellise tõlgenduse piirid.

Magistritöö teema on aktuaalne, kuna direktiivide maht on ajas jõudsalt kasvanud ning seega on ilmne, et üha rohkem tekib probleemseid olukordi ning erandlikke lahendeid. See toob endaga kaasa olukorra, kus nii eraisikutel kui ka juristidel on keeruline ette näha, kuidas direktiiv võib avaldada õigusmõju ning seeläbi indiviidile kohustusi tekitada. Seega, nii nagu ei ole direktiivi vahetu õigusmõju tähendus üheselt mõistetav, ei ole jätkuvalt selge selle praktiline rakendamine. Vajadus antud teemat käsitleda tuleneb seega suuresti selle valdkonna kompleksisusest, mis on suureks väljakutseks nii teoreetikutele kui ka praktikutele.

Valdkonna keerukust ilmestab asjaolu, et Euroopa Kohus on direktiivide vahetu õigusmõju tagamiseks loonud mitmeid uusi doktriine nagu näiteks kooskõlaline tõlgendamine (*consistent interpretation* või *harmonious interpretation*)¹³, riigi mõiste laiendamine (*emanation of state*)¹⁴, juhusliku (horisontaalse) kõrvalmõju lubamine (*incidental direct effect, incidental horizontal direct effect*)¹⁵, õiguse üldpõhimõtetele tuginemise¹⁶ ning riigi vastutuse tagamine liidu õiguse rikkumisel¹⁷. Osaliselt on selliste lahenduste loomist põhjendatud liidu õiguse tõhususe põhimõttega ning samas on see täitnud tühimikku, mis on tingitud direktiivide horisontaalse õigusmõju keelust.¹⁸

¹³ EKo C-14/83 *von Colson*.

¹⁴ EKo C-188/89 *Foster jt*.

¹⁵ EKo C-194/94, *CIA Security*. EKo C-443/98, *Unilever Italia*.

¹⁶ EKo C-144/04, *Mangold*.

¹⁷ EKo C-6/90 ja C-9/90 *Francovich*, p 35.

¹⁸ P. Craig, (viide 3), lk 200 ja seal viidatud lahend EKo C-14/83 *von Colson*, p 26 ja 28.

Eesti õiguskirjanduses on direktiivide vastupidist vertikaalset õigusmõju kajastatud suhteliselt põgusalt. Antud teemaga osaliselt kattuvana on käsitletud näiteks otsese õigusmõju doktriini¹⁹, direktiivide horisontaalselt õigusmõju²⁰, kooskõlalist tõlgendamist²¹ ning liidu õiguse rikkumisega seotud liikmesriigi vastutust²². Direktiivide vastupidist vertikaalset õigusmõju on õiguskirjanduses käsitletud eelkõige direktiivide horisontaalse õigusmõju aspektist lähtuvalt. Seega puudub kompaktne ülevaade ja analüüs vastupidise vertikaalse õigusmõju doktriinist, mis on oluline täiendus horisontaalse õigusmõju käsitlemisele, et saada terviklik arusaam direktiividest tulenevatest kohustustest indiviididele.

Käesolev magistritöö koosneb neljast peatükist. Esimene peatükk käsitleb otsese õigusmõju doktriini kujunemist, selle traditsioonilisi põhimõtteid ning evolutsiooni. Esimene peatükk on oluline andmaks arusaam direktiivide vahetu õigusmõju tekkimisest, olemusest ning põhjendustest, miks Euroopa Kohus on pidanud oluliseks horisontaalse ja vastupidise vertikaalse õigusmõju keelu kohaldamist.

Magistritöö teine ja kolmas peatükk käsitleb direktiivi vahetu õigusmõju doktriini ning vastupidise vertikaalse vahetu õigusmõju tunnustega lahendeid. Tegemist on juhtumitega, kus üheks osapooleks on riik ning teiseks indiid(id). Direktiivi vahetule õigusmõjule võib tugineda ainult riigi vastu ning seega on Euroopa Kohus pidanud mitmetes lahendites selgitama, keda mõista riigi või riigiasutusena, kelle vastu saab vahetult direktiivile tugineda. Kuna vastupidise vertikaalse õigusmõju tunnustega lahendeid võib hetkel kõige enam leida just keskkonna valdkonnas, siis käsitleb neljas peatükk põhjalikumalt just selle valdkonna lahendeid.

Neljas peatükk keskendub direktiivide õigusmõju tagamiseks loodud olulisele doktriinile, milleks on kooskõlaline tõlgendamine ehk kaudne õigusmõju. Neljandas peatükis kirjeldatakse ja analüüsitakse lahendeid, kus läbi direktiivi kaudse õigusmõju on tekkinud indiviidile kohustusi. Tegemist on juhtumitega mis, olukordades kus vaidluse osapoolteks on eraisikud, ühtib direktiivide horisontaalse õigusmõju käsitlemisega. Lisaks, kuuluvad sinna alajaotuse alla lahendid, kus Euroopa Kohus on direktiivi õigustoime taganud olukordades,

¹⁹ K. Sirg. Otsese õigusmõju doktriin. *Juridica* IX/2001, lk 626-634. M. Oras. Euroopa Ühenduse keskkonnadirektiivide vahetu kohaldatavus. *Juridica* VI/2009, lk 348-357.

²⁰ V. Šipilov. Euroopa Liidu direktiivide horisontaalne kohaldatavus. *Juridica* VI/2010, lk 387-398.

²¹ U. Lõhmus. Kuidas liikmesriigi kohtusüsteem tagab Euroopa Liidu õiguse tõhusa toime? *Juridica* III/2007, lk 143-154.

²² M. Taro. Euroopa Ühenduse õiguse rikkumisega tekitatud kahju. *Juridica* III/2003, lk 169-179.

kus seda direktiivist vahetult tulenevalt ei saa teha, näiteks toetudes õiguse üldpõhimõtetele või määrusele.

Uurimismeetoditena on käesolevas töös kasutatud ajaloolist, kronoloogilist, analüütilist ning süsteemset meetodit. Ajaloolist meetodit on kasutatud andmaks ülevaade vahetu õigusmõju doktriini kujunemisest ja sellega seotud kohtupraktikast. Analüütilist ja süsteemset meetodit on kasutatud läbivalt nii õiguskirjanduses kui ka kohtupraktikas esitatud väidete analüüsimiseks ning seeläbi töö eesmärgi täitmiseks.

Kuna Euroopa Kohtu praktika direktiivide vahetu õigusmõju kohta ei ole alati järjepidev, siis ei ole antud magistritöös esitatud väited, kasutatud kirjandus ja kohtupraktika kindlasti ammendav. Vahetu õigusmõju kujunemise ja rakendamise põhiliste doktriinide kirjeldamisel on kasutatud suuremat läbimurret toonud kohtulahendeid ning seisukohtade järjepidevuse analüüsimiseks viimaste aastate kohtupraktikat. Õiguskirjanduses ei ole antud probleemi sellisest aspektist lähtuvalt väga palju käsitletud. Eelkõige on arutletud direktiivide horisontaalse kohaldamise keeldu, mis tänu osalisele kattuvusele antud teemaga, saab samuti käesolevas töös käsitletud.

Allikmaterjalina on kasutatud eelkõige asjakohaseid Euroopa Kohtu lahendeid, samuti Eesti ning välisriikide teemakohaseid teadusartikleid. Allikatest tasub esile tõsta P. Craig ja G. de Búrca raamatu „EU Law: Text, Cases, and Materials“, milles sisalduvat materjali, direktiivi vahetu õigusmõju doktriinis, on käesolevas töös läbivalt kasutatud. Samuti tooks välja A. Albors-Llorens'i artikli „The direct effect of EU Directives: fresh controversy or a storm in a teacup?“, milles esitatud seisukohad toetasid teises peatükis arutletava temaatika analüüsi. Kolmandaks, L. Squintani artikli „Towards Inverse Direct Effect? A Silent Development of a Core European Law Doctrine“, milles esitatud seisukohad olid (kolmandas peatükis) analüüsimisel väärtuslikuks sisendiks.

Märksõnad: Euroopa Liidu õigus; ülimuslikkus; seaduste tõlgendamine; õiguskindlus.

1 VAHETU ÕIGUSMÕJU DOKTRIIN

Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse riigisisese õiguse suhtes sõnastas Euroopa Kohus esimest korda 1964. a kohtuasjas *Costa vs ENEL*. Antud lahendist tuleneb põhimõte, et liidu ja siseriikliku õiguse vastuolu korral tuleb lähtuda liidu õigusest.²³ Liidu õiguse ülimuslikkuse tagamiseks on liikmesriigid kohustatud riigisisese õiguse ja liidu õiguse vastuolu korral tõlgendama siseriiklikku õigust nii palju kui võimalik liidu õigust silmas pidades. See kehtib kogu liidu õiguse sh. põhiõiguste ja õiguse üldpõhimõtete suhtes.²⁴ Samuti on liikmesriikidel kohustus jätta kohaldamata siseriiklik õigusnorm, mis on liidu õigusega vastuolus.²⁵ Euroopa Kohus on tõdenud, et küsimus, kas siseriiklik õigusnorm tuleb vastuolu korral liidu õigusega jätta kohaldamata, kerkib vaid juhul, kui seda õigusnormi ei ole kuidagi võimalik tõlgendada liidu õigusega kooskõllaliselt.²⁶

Vahetu õigusmõju doktriin tugineb samuti Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse põhimõttele ja lubab õigusnormide kollisiooni lahendada Euroopa Liidu õigusnormi vahetu kohaldamisega konkreetsetes olukordades. Kui määruste vahetu kohaldatavus tuleneb ELTL artikli 288 lõikest 2, siis asutamislepingu ning direktiivide sätete vahetu õigusmõju doktriini on loonud Euroopa Kohus.²⁷ Asutamislepingu sätete vahetut õigusmõju tunnustas Euroopa Kohus esimest korda 1963. aasta kohtuasjas *Van Gend and Loos*²⁸, kus kohus asus seisukohale, et liidu õigus võib anda isikule õigusi, millele tal on õigus tugineda siseriiklikus kohtus. Peamine põhjus, miks peeti oluliseks aluslepingu sätete vahetu õigusmõju olemasolu oli see, et vastasel korral ei oleks aluslepingu fundamentaalsed alused täitnud oma eesmärgi.

Vahetu õigusmõju doktriini rangemad reeglid, mida kohus on oma hilisemas praktikas leevendanud, on järgmised:

- a) sättest peab liikmesriikidele tulenema selge kohustus;
- b) kohustus peab olema tingimusteta;

²³ EKo C-6/64 *Costa vs ENEL*, lk 594.

²⁴ K. Lenaerts. P. van Nuffel. European Union Law. Third edition. Thomson Reuters 2011, lk 756-757 ja seal viidatud kohtulahendid C-106/98 *Marleasing*, p 8 ja C-456/98 *Centroteel*, p 16-17.

²⁵ EKo C-106/77 *Simmmenthal*, p 17.

²⁶ EKo C-282/10, *Dominguez*, p 23

²⁷ U. Lõhmus (viide 21), lk 143.

²⁸ EKo C-26/62, *Van Gend and Loos*, p II(B).

- c) kohustus ei tohi sõltuda liidu ega liikmesriikide organite edasistest meetmetest selle täideviimisel;
- d) liikmesriigid ei tohi kohustuse täideviimisel teostada diskretsiooni.²⁹

Nii määruste, aluslepingute kui ka muude aktide vahetut õigusmõju käsitletakse antud magistritöös vaid selles ulatuses, mis on oluline käesoleva töö konteksti silmas pidades. Eelkõige keskendub käesolev töö direktiivide vahetu ja kaudse õigusmõju doktriini küsimustele.

1.1 VAHETU ÕIGUSMÕJU JA VAHETU KOHALDATAVUS

Õiguskirjanduses ja kohtupraktikas ei ole mõistete vahetu kohaldatavus (*direct applicability, general application*) ning vahetu õigusmõju (*direct effect*) kasutus ühtne. Euroopa Kohus ei ole pidanud oluliseks nende mõistete selget eristust ning sama tendents on nähtav ka õiguskirjanduses, kus neid käsitletakse tihti sünonüümidenä.³⁰

S. Fisher³¹ ning U. Lõhmus on seisukohal, et direktiiv ei ole vahetult kohaldatav õigusakt, kuid selle sätetel võib olla vahetu õigusmõju. U. Lõhmus selgitab oma artiklis, et ELTL artikkel 288 lõike 2 kohaselt on vaid määrus tervikuna siduv ja vahetult kohaldatav kõigis liikmesriikides. Direktiiv, ei ole vahetult kohaldatav ja see tuleb liikmesriigi õiguskorda üle võtta riigi mingi õigusaktiga. Seega tuleb õigusakti vahetust kohaldatavusest (*portée générale, general application*) eristada õigusnormi vahetut õigusmõju (*effet direct, direct effect*). Silmas tuleb pidada samuti asjaolu, et kuigi määrus on vahetult kohaldatav, ei pruugi kõigil selle sätetel olla vahetut õigusmõju. Määruse normidel võib olla vahetu õigusmõju, kui nad on sõnastatud selgelt ega jäta võimudele diskretsiooni võimalust.³² Antud argumentatsioon on kasutanud oma lahendis ka Riigikohus.³³

²⁹ K. Sirg, (viide 19), lk 627 ja seal viidatud kohtulahend C-26/62, *Van Gend and Loos*.

³⁰ K. Lenaerts (viide 24), lk 756-757 ja seal viidatud kohtulahend C-213/03 *Pêcheurs de l'étang de Berre*, p 39.

³¹ S. Fisher. The Direct Effect of Secondary legislation in European Community Law. *Queensland University of Technology Law Journal* 1992, S.I, v. 8, lk 6.

³² U. Lõhmus (viide 21), lk 150.

³³ RKHKo 09.02.2011, 3-3-1-90-10, p 11.

Käesoleva töö konteksti arvestades on oluline nende mõistete eristamine ning seega lähtutakse põhimõttest, et direktiiv ei ole vahetult kohaldatav õigusakt, kuid selle sätetel võib olla vahetu õigusmõju.

1.2 DIREKTIIVIDE VAHETU ÕIGUSMÕJU KUJUNEMINE

ELTL artikkel 288 lõige 3 sätestab, et: „Direktiiv on saavutatava tulemuse seisukohalt siduv iga liikmesriigi suhtes, kellele see on adresseeritud, kuid jätab vormi ja meetodite valiku selle riigi ametiasutustele“. Seega grammatiliselt tõlgendades, on direktiivid siduvad vaid liikmesriikidele. Direktiivid saavutavad oma täieliku õigusmõju alles peale seda kui nad on siseriiklikusse õigusesse üle võetud.³⁴ Kuna direktiiv on peamine liikmesriikide õiguskordade harmoneerimise instrument ning tihti kujutab see endast kompromissi riikide vahel, siis ei pea direktiivi rakendamine olema kõikjal samasugune.³⁵ Nagu tuleneb ELTL art 288 lg 3 sõnastusest, siis liikmesriikidele jäetakse kaalutlusruum direktiivi rakendamise vormi ja meetodite osas.

Lahend *Van Duyn*³⁶ on tuntud kui alus direktiivide vahetule õigusmõjule³⁷. Kohus leidis, et kui üksikisikud ei saaks direktiivile kohtus tugineda, siis nõrgeneks sellise akti kasulik mõju. Seega kui vaadeldava sätte olemus, üleschitus ja sõnastus on sellised, et sättel saaks olla vahetu õigusmõju liikmesriigi ja üksikisiku vahelistes suhetes, siis saab üksikisik siseriiklikus kohtus vahetult direktiivi sätetele tugineda.³⁸ Euroopa Kohus täpsustas oma seisukohta veelgi kohtuasjas *Ratti*³⁹, kus argumenteeriti direktiivi vahetu õigusmõju vajadust läbi estoppel doktriini. Täpsemalt siis, et riik ei tohi keelduda tunnistamast direktiivi vahetut õigusmõju kui ta ise ei ole suutnud direktiivi õigesti üle võtta. Seega on tegemist nemo auditur turpitudinem suam allegans (eesti keeles „kellegi arvamust ei tohi arvesse võtta, kui ta on ise seadust

³⁴ K. Lenaerts, (viide 24), lk 897 ja seal viidatud kohtulahend C-102/79 *Commission vs Belgium*, p 12.

³⁵ V. Šipilov (viide 20), lk 388.

³⁶ EKo C-41/74, *Yvonne van Duyn*, p 15.

³⁷ P. Pescatore on erineval seisukohal leides, et Euroopa Kohus ei ole sõnaselgelt väljendanud, et direktiivil on vahetu õigusmõju. P. Pescatore. The doctrine of "direct effect": an infant disease of Community law. E.L. Rev. 2015, 40(2), lk 135.

³⁸ EKo C-41/74, *Yvonne van Duyn*, p 12.

³⁹ EKo C-148/78, *Ratti*, p 23.

rikkunud“), *common law*’s tuntud estoppel’i doktriini ning Saksa õiguses tuntud hea usu põhimõtte väljendusega⁴⁰.

Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt võivad eraõiguslikud isikud, kui direktiivi sätted on nende sätete sisu silmas pidades tingimusteta ja piisavalt täpsed, tugineda neile sätetele siseriiklikus kohtuvaidluses riigi vastu nii juhul, kui riik on jätnud direktiivi siseriiklikku õigusesse ettenähtud tähtajal ülevõtmata, kui ka juhul, kui direktiiv ei ole ülevõetud nõuetekohaselt.⁴¹ Läheldes EL õiguse ülimuslikkusest ning asjaolust, et ELTL art 288 lg 3 kohaselt on direktiivi eesmärgi saavutamine liikmesriigile kohustuslik, siis tuleb siseriikliku ja liidu õiguse vaheline konflikt lahendada tuginedes Euroopa Kohtu poolt väljatöötatud doktriinidele. Seega omavad direktiivid üldjuhul vahetut õigusmõju peale ülevõtmistähtaja möödumist ning tingimusel, et direktiiv ei ole ülevõetud või on seda tehtud puudulikult.

M. Bobek toob esile kohtupraktikast tulenevad viis tähelepanekut direktiivide vahetu õigusmõju tuvastamiseks:

- 1) „Selge ja täpne“ on üsna paindlik määratlus. Säte saab olla „selge ja täpne“ ka siis, kui see sisaldab määratlemata või ebamääraseid mõisteid või määratlemata õigusmõisteid. Klassikaline näide on otsus *Van Gend en Loos*, mille kohaselt tollimaksude ja koguselite piirangute ja „samaväärse toimega meetmete“ keeld oli piisavalt selge ja täpne, et avaldada vahetut õigusmõju.⁴²
- 2) Sätel, olenemata sellest, kas seal on kasutatud ebamääraseid või määratlemata mõisteid, on vahetu õigusmõju, kui see sisaldab keeldu.⁴³
- 3) Vahetu õigusmõju olemasolu või selle puudumist hinnatakse õigusakti üksuste (artikli või jao) tasandil. Seega ei ole välistatud konkreetse sätte vahetut õigusmõju ka juhul, kui teistel või isegi enamikel sama seaduse sätetel seda ei ole.⁴⁴

⁴⁰ V. Šipilov, (viide 20), lk 389.

⁴¹ EKo C-282/10 *Dominguez*, p 33.

⁴² EKo C-167/17, *Klohn* kohtujurist M. Bobek’i ettepanek, p 39.

⁴³ EKo C-167/17, *Klohn* kohtujurist M. Bobek’i ettepanek, p 40.

⁴⁴ EKo C-167/17, *Klohn* kohtujurist M. Bobek’i ettepanek, p 41

4) Määrates kindlaks, kas õigusnormil on vahetu õigusmõju lähtub Euroopa Kohus osastamisest ehk püüab kindlaks teha, kas konkreetse, kohaldatava käitumisnormi saab liidu õiguse sättest välja võtta. Nii näiteks on omistanud Euroopa Kohus vahetu õigusmõju võrdse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõttele ehk meeste ja naiste vahelise diskrimineerimise keelule palga osas.⁴⁵

5) Vahetu õigusmõju „tingimusetuse“ kriteerium tähendab seda, et liidu õiguse säte ei eelda ELi institutsioonidelt ega liikmesriikidelt lisameetmete vastuvõtmist. Samuti ei tohi väljakujunenud kohtupraktika kohaselt jätta liikmesriikidele kaalutlusruumi seoses nende rakendamisega ega lubada neil tugineda selle kaalutlusruumi kasutamata jätmisele.⁴⁶

M. Bobek nentis leidis lahendit *Klohn* analüüsides, et vastamaks kas õigussättel on vahetu õigusmõju või mitte, tuleb võtta arvesse nii selle sätte laadi, üldist ülesehitust kui ka sõnastust.⁴⁷ Sätel on vahetu õigusmõju alati, kui see on sisu poolest piisavalt selge, täpne ja tingimusteta, et tugineda sellele vastuolus oleva siseriikliku meetme vastu. Samuti juhul, kui need sätted määratlevad õigusi, millele üksikisikud saavad riigi vastu tugineda. Olukord võib olla selline näiteks juhul, kui kehtib selges ja ühemõttelises sõnastuses keeld.⁴⁸ Direktiivi vahetu õigusmõju lubamiseks on väga oluline määratleda, kas säte on piisavalt selge, täpne ja tingimusteta. Indiviidi jaoks ei ole see eelnevat selgitust silmas pidades, kindlasti selge. Kui aga vahetu õigusmõju on kindlaks tehtud, siis on Euroopa Kohtul oluline määrata vaidluse osapooled ehk kas tegemist on eraisikute või riigiga.

1.3 VERTIKAALNE JA HORISONTAALNE ÕIGUSMÕJU

Traditsioonilises mõttes omavad direktiivid vaid vahetut vertikaalset õigusmõju, mis tähendab, et isikud saavad teatud juhtudel tugineda otse direktiivi sätetele riigi vastu (küll aga mitte vastupidi). ELTL artikli 288 kohaselt kehtib direktiivi siduvus, millel põhineb direktiivile tuginemise võimalus, vaid „iga liikmesriigi suhtes, kellele see on adresseeritud”.

⁴⁵ EKo C-167/17, *Klohn* kohtujurist M. Bobek'i ettepanek, p 42.

⁴⁶ EKo C-167/17, *Klohn* kohtujurist M. Bobek'i ettepanek, p 43.

⁴⁷ EKo C-167/17, *Klohn* kohtujurist M. Bobek'i ettepanek, p 36.

⁴⁸ EKo C-167/17, *Klohn* kohtujurist M. Bobek'i ettepanek, p 37.

Sellest on Euroopa Kohus järeldanud, et direktiivi kui sellisega ei saa panna üksikisikule kohustusi ning sellele ei saa järelikult üksikisiku vastu tugineda⁴⁹.

Euroopa Kohus on mitmetes lahendites⁵⁰ kinnitanud ka direktiivide horisontaalse õigusmõju keeldu. Täpsemalt, et isegi direktiivi selget, täpset ja tingimusteta sätet, mille eesmärk on anda eraõiguslikele isikutele õigusi või panna neile kohustusi, ei saa sellisena kohaldada menetluses, mille pooled on üksnes eraõiguslikud isikud.⁵¹ Eraõiguslike isikute vahelises vaidluses ei saa direktiivile tugineda ka selleks, et jätta kohaldamata liikmesriigi õigusnormid, mis on selle direktiiviga vastuolus.⁵² Nimetatud horisontaalse kohaldamise keelu põhimõttele kindlaksjäämist on Euroopa Kohus kinnitanud veel suhteliselt hiljutises (2018. a) lahendis.⁵³

Direktiivide horisontaalse ja vastupidise vertikaalse õigusmõju keeldu selgitab Euroopa Kohus lahendis *Marshall*, kus kohus kinnitas, et direktiiv iseenesest ei saa tekitada eraõiguslikule isikule kohustusi, mistõttu ei saa direktiivile tema vastu sellisena tugineda.⁵⁴ See tähendab, et üksikisiku vastu ei saa tugineda vahetult direktiivi sätetele ei eraisik ega ka riik. Nagu sai mainitud, siis tugines kohtu põhjendus ELTL art 288 lg 3 grammatilisele tõlgendusele. Sama seisukohta on Euroopa Kohus kinnitanud ka mitmetes järgnevides lahenditest. Sellest käsitlusest tulenevalt on tuletatud nii direktiivi horisontaalse õigusmõju keeld kui ka direktiivide vastupidise vertikaalse õigusmõju (*inverse direct effect*) keeld.⁵⁵

Direktiivide vertikaalse ja horisontaalse õigusmõju eristamine on toonud endaga kaasa väga keerulise kohtupraktika. Kuna direktiivi vahetule õigusmõjule saab tugineda üksnes riigi vastu, siis tuleb selgelt suuta eristada, keda mõistetakse kui riiki või riigiasutust. Kuna direktiivid ei oma vahetut õigusmõju ka eraisikutevahelistes suhetes, siis on Euroopa Kohus loonud erinevaid alternatiivseid võimalusi, mis tagavad nende õigusmõju ning mõjutavad siseriiklikku õigust.

⁴⁹ EKo C-91/92, *Faccini Dori*, p 20. EKo C-282/10, *Dominguez*, p 37.

⁵⁰ EKo C-397/01 *Pfeiffer* jt, p 109. EKo C-282/10 *Dominguez*, p 42. EKo C-176/12 *Association de médiation sociale*, p 36.

⁵¹ EKo C-397/01–C-403/01 *Pfeiffer* jt, p 109. EKo C-282/10, *Dominguez*, p 37.

⁵² EKo C 351/12 *OSA*, p 48.

⁵³ EKo C-122/17, *David Smith*.

⁵⁴ EKo C-152/84, *M. H. Marshall*, p 48.

⁵⁵ EKo C-152/84, *M. H. Marshall*, p 47.

1.4 DIREKTIIVIDE VAHETU ÕIGUSMÕJU PIIRANGUTE PÕHJENDUSED

Direktiivide horisontaalse õigusmõju keeldu on Euroopa Kohus põhjendanud piiratud pädevuse põhimõttega, mis tuleneb Euroopa Liidu lepingu artikkel 5 lõikest 1 ja 2, kus on sätestatud, et ühendus toimib talle asutamislepinguga antud volituste ning seatud eesmärkide piires.⁵⁶ Lisaks, on peetud õigeaks direktiivide horisontaalse vahetu õigusmõju keeldu seetõttu, et selle lubamisel kaoks erinevus direktiivide ja määruste vahel.⁵⁷ Direktiivide vastupidist vertikaalset õigusmõju keeldu on põhjendatud, tuginedes estoppel argumendile. See tähendab, et tuleb vältida olukorda, kus riik võiks saada kasu liidu õiguse eiramisest ehk liikmesriik ei tohi ära kasutada enda suutmatust direktiivi õigeaegselt või korrektselt üle võtta.⁵⁸

Kesksel kohal nii vastupidise vertikaalse õigusmõju kui ka horisontaalse õigusmõju keeldu põhjenduses on õiguskindluse põhimõte.⁵⁹ Õiguskindluse põhimõte ei ole defineeritud ei esmases ega teiseses liidu õiguses. Tihti seotuna teiste põhimõtetega on õiguskindluse põhimõte mitmenäoline põhimõte, mida ei ole defineeritud ka õiguskirjanduses. Euroopa Kohtu praktika põhjal võib aga väita, et õiguskindlus on üks Euroopa Liidu õiguse aluspõhimõtteid.⁶⁰

Lahendis *Klohn* käsitleb Euroopa Kohus õiguskindluse põhimõtet kui õiguse üldpõhimõtet ning nendib, et vastavalt õiguskindluse põhimõttele, millega kaasneb õiguspärase ootuse kaitse põhimõte, peavad õigusnormid olema muu hulgas selged, täpsed ja ettenähtavate tagajärgedega eriti siis, kui need normid võivad üksikisikute ja äriühingute suhtes kaasa tuua ebasoodsaid tagajärgi. Lisaks sellele, laieneb õigus tugineda õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele igale isikule, kes on olukorras, kus ilmneb, et pädev asutus on konkreetseid tagatisi andes tekitanud temas põhjendatud lootusi.⁶¹

Lahendis *Stichting ROM-projecten*, selgitab Euroopa Kohus samuti õiguskindluse põhimõtet ning nendib, et õiguskindluse põhimõte nõuab, et liidu õigusnorm peab võimaldama asjassepuutuvatel isikutel täpselt teada oma kohustuste ulatust. Õigussubjektidel peab olema

⁵⁶ Euroopa Liidu lepingu konsolideeritud version. Artikkel 5 lg 1 ja 2.

⁵⁷ S. Fisher, (viide 31), lk 15.

⁵⁸ EKo C-148/78, *Ratti*, p 23.

⁵⁹ EKo C-201/02, *Wells*, p 56.

⁶⁰ S. Mikli. Kui kauge Euroopa Liidu õigus saab järsku igapäevatöö osaks: probleeme Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisel ja rakendamisel õiguskindluse põhimõtte kontekstis. *Juridica II/2015*, lk 103.

⁶¹ EKo C-167/17, *Klohn*, p 48, 50, 51.

võimalik selgelt teada oma õigusi ja kohustusi ning toimida neile vastavalt. Õiguskindluse nõuet tuleb eriti rangelt järgida siis, kui tegemist on õigusnormidega, mis võivad tekitada rahalisi kohustusi.⁶² Wells lahendist tulenevalt oleks vastupidise vertikaalse õigusmõju lubamine olnud õiguskindluse põhimõttega vastuolus, kuna see võtab isikutelt võimaluse tugineda siseriiklikule õigusele.⁶³

Antud lahendites on avatud õiguskindluse põhimõtte konkreetsete kaasuste konteksti arvestades, mis on igati positiivne. Siiski on see pigem erandlik, sest kuigi direktiivi vahetu õigusmõju puudutavates lahendites viidatakse õiguskindluse põhimõttele väga palju, siis ei ole enamikes neist pidanud kohus vajalikuks seda põhimõtet konkreetsete kaasuste valguses täpsemalt avada. See võib aga tekitada probleeme selle üldpõhimõtte rakendamisel ning tekitada ebakõlasid kohtupraktikas.

Euroopa Kohus on seega põhjendanud nii horisontaalse kui ka vastupidise vertikaalse õigusmõju keeldu tuginedes erinevatele argumentidele. Koondades eelnevalt käsitletu, on peamised vastupidise vertikaalse õigusmõju keelu põhjendused olnud järgnevad: a) ELTL art 288 lg 3 grammatiline tõlgendamine; estoppel argument; õiguskindluse põhimõtte.

1.5 DIREKTIIVIDE VAHETU ÕIGUSMÕJU EDASINE EVOLUTSIOON

Hoolimata direktiivide horisontaalse ja vastupidise vertikaalse õigusmõju keeldudele või hoopis tänu neile, on Euroopa Kohus olnud lahendites kohati hehtiline. Seega selleks, et tagada direktiivide õigusmõju, kuid samal ajal mitte minna vastuollu seatud piirangutega, on loodud erinevaid alternatiivseid tõlgendusi. Võib eristada järgnevaid vahetu õigusmõju doktriine ja selle alternatiivseid käsitlusi⁶⁴:

1) Vahetu õigusmõju:

- riigi mõiste laiendamine (*emanation of the state* mõiste sisutamine);
- õigusmõju kolmnurksuhetes.

⁶² EKo C-158/06 *Stichting ROM-projecten*, p 25 ja 26.

⁶³ EKo C-201/02, *Wells*, p 56.

⁶⁴ P. Craig, (viide 3), lk 191-215.

2) Vahetu õigusmõju alternatiivsed õiguslikud toimed:

- kooskõlalise tõlgendamise printsiip (*consistent interpretation*)⁶⁵;
- juhuslik horisontaalne õigusmõju (*incidental horizontal effect*);
- õiguse üldpõhimõtete rakendamine;
- direktiiviga sõltuvuses oleva määruse rakendamine;
- riigivastutus liidu õiguse rikkumisel.

Õiguskirjanduses ei ole selget alajaotust vastupidise vertikaalse õigusmõju aspektist lähtuvalt. Kuigi osaliselt kattub see horisontaalse õigusmõju käsitlemisega, siis mitte täielikult. Käesolevas magistritöös käsitletakse põhjalikumalt ainult neid doktriine, kus ilmneb direktiivide vahetu või kaudne vastupidine vertikaalne õigusmõju. Seega antakse järgnevates peatükkides ülevaade ning analüüsitakse selliseid Euroopa Kohtu lahendeid, millel on teatavad vastupidised vertikaalse õigusmõju tunnused. Seeläbi püütakse välja selgitada kuidas on Euroopa Kohus piiritlenud vastupidise vertikaalse õigusmõju keeldu ehk mil määral on aktsepteeritav individile kohustuste tekitamine või negatiivsete tagajärgede loomine.

G. Betlem tõi oma artiklis välja, et kuna direktiivide vastupidise vertikaalse õigusmõju keeld tugineb suuresti just estoppel argumendile, siis peaks see kehtima nii vahetu õigusmõju kui ka kooskõlalise tõlgendamise põhimõtte korral. Sellest tulenevalt leidis ta, et liikmesriigid ei tohiks kasutada kooskõlalist tõlgendamist olukordades, kus küsimuse all on direktiiv, mida liikmesriik ei ole siseriiklikusse õigusesse ülevõtnud või ei ole seda teinud korrektselt. Seega pidas G. Betlem olulisemaks küsimust, kas direktiivid üleüldse võivad tekitada eraisikutele kohustusi, mitte kas on lubatud nende horisontaalne õigusmõju. Kui vastus sellele küsimusele on eitav, siis ei tohi direktiiv tekitada kohustusi üheski suhtes, ei suhtes riik vs eraisik ega ka eraisikute endi vahel.⁶⁶

G. Betlem kasutas oma artiklis terminit vastupidine vertikaalne kaudne õigusmõju (*inverse vertical indirect effect*) koondnimetusena sellistele juhtumitele, kus liikmesriigi tegevuse või tegevusetuse tulemusena tekitab direktiiv kaudselt kohustusi individile läbi kooskõlalise tõlgendamise ning seda ka eraisikutevahelises vaidluses.⁶⁷ Direktiivi vastupidise vertikaalse

⁶⁵ Tuntakse ka kui kaudne õigusmõju (*indirect effect*).

⁶⁶ G. Betlem. The Doctrine of Consistent Interpretation: Managing Legal Uncertainty. Oxford Journal of Legal Studies, Vol. 22, No. 3, 2002, lk 413-415.

⁶⁷ G. Betlem, (viide 66), lk 413.

vahetu õigusmõju all peetakse silmas selliseid juhtumeid, kus direktiivi sätted omavad vahetut õigusmõju suunaga ülevalt alla ehk indiviidile tekivad kohustused vaidluses riigiga.

Direktiivide vastupidise vertikaalse õigusmõju terviklikuks käsitleks on oluline analüüsida seda direktiivist eraisikutele tulenevate kohustuste aspektist lähtuvalt. Seega ei piirduta ainult direktiivide vahetu õigusmõju käsitlemisega vaid analüüsitakse ka indiviidile direktiivist tulenevate kohustuste tekkimist vaidluses eraisikute vahel. Peab tõdema, et nii terminoloogias kui ka kaasuste liigitamisel konkreetsete vahetu õigusmõju või selle alternatiivse käsitlemise alla, on siiani teatav ebaselgus. Seega võib õiguskirjanduses sama lahend kuuluda teatud juhtudel kaudse õigusmõju kategooriasse, juhusliku horisontaalse õigusmõju või hoopis vahetu õigusmõju liigituse alla.⁶⁸

Järgmine peatükk käsitleb direktiivide vahetu õigusmõju käsitlemise alla kuuluvaid lahendeid, millel on vastupidise vertikaalse vahetu õigusmõju tunnused.

⁶⁸ S. Drake. Twenty years after Von Colson: the impact of "indirect effect" on the protection of individual's community rights. E.L. Rev 30 (3), 2005, lk 329-348.

2 DIREKTIIVIDE VAHETU ÕIGUSMÕJU

2.1 RIIGI MÕISTE LAIENDAMINE

Riigi mõiste laiendamine on, oluline vahetu õigusmõju evolutsioon, direktiivide õigusmõju tagamiseks. Teisisõnu, tegemist on Euroopa Kohtu käsitlesega sellest kuidas sisustada mõistet riik või riigiasutus (*emanation of state*). Lahendis *Marshall* selgitas kohus küsimuses, kelle vastu võib direktiivi sätetele tugineda, et seda võib teha tuginedes riigi (mitte aga eraisiku) vastu, olenemata sellest, kellena riik toimib – kas tööandja või avaliku võimuna. Nii ühel kui teisel juhul tuleb vältida, et riik võiks liidu õiguse eiramisest kasu saada.⁶⁹ Sellest tulenevalt on ilmne, et Euroopa Kohtul on tulnud selgitada, keda mõistetakse riigi all selles mõttes, et see annab üksikisikule õiguse vahetult direktiivi sätetele tema vastu tugineda.

Üks tuntumaid (ja ka esimesi) lahendeid selles osas oli *Foster jt.*, kus kohus selgitas, et riigi mõiste alla kuuluvad:

- a) asutused või üksused kes alluvad riigile või on riigi kontrolli all ja omavad laiemaid volitusi võrreldes nendega, mis tulenevad eraõiguslike isikute vahelistele suhetele kohaldatavatest eeskirjadest;⁷⁰
- b) nendeks võivad olla maksuhaldurid, kohalikud või piirkondlikud omavalitsused, põhiseaduslikult sõltumatud asutused, kes vastutavad avaliku korra ja ohutuse eest ning avalikke tervishoiuteenuseid osutavad asutused;⁷¹
- c) üksus, kellele on olenemata tema juriidilisest vormist tehtud ametiasutuse aktiga ülesandeks viimase järelevalve all avalike teenuste osutamine, ja kellel on sellega seoses laiemad volitused kui need, mis tulenevad eraõiguslike isikute vahelistele suhetele kohaldatavatest normidest.⁷²

⁶⁹ EKo C-152/84, *M. H. Marshall*, p 49.

⁷⁰ EKo C-188/89 *Foster jt vs British Gas plc*, p 18.

⁷¹ EKo C-188/89 *Foster jt vs British Gas plc*, p 19.

⁷² EKo C-188/89 *Foster jt vs British Gas plc*, p 20.

Lahendist *Foster jt.* tulenev riigi mõiste sisustamine sai tuntuks kui Foster'i test, mille tingimusi liikmesriikide kohtud kohaldasid hindamaks, kas tegemist on asutuse või organiga, kelle suhtes direktiivi sätted omavad vahetut õigusmõju. 2013. a. tehtud *Portgás* lahend tõi aga mõneti uue aluse, millega kohus püüdis lahendada olukorda, kus riik soovis ise vahetult direktiivi sätetele tugineda. Antud lahend näib esmapilgul olevat kui selge vastupidise vertikaalse õigusmõju kinnitus, kuid kohus tõlgendas seda siiski teisiti. Sellest hoolimata oli see teatav evolutsioon vahetu õigusmõju doktriinis ning seetõttu käsitletakse seda põhjalikumalt.

Portgás oli ettevõtte, mis tegutses maagaasi tootmise ja jaotamise sektoris. Portgás sõlmis äriühinguga Soporgás lepingu gaasimõõturite tarnimise kohta, mille osas esitas Euroopa Regionaalarengu Fondist kaasrahastamise taotluse, mis rahuldati. Portugali finantsinspektsiooni auditi alusel anti korraldus nõuda rahaline abi, mis Portgásile oli antud, tagasi. Seda põhjendati sellega, et Portgás oli gaasimõõturite ostmisel rikkunud liidu riigihankelepingute sõlmimist käsitlevaid õigusnorme, mistõttu olid kulutused, mida rahastati riiklikest vahenditest, abikõlbmatud.⁷³

Portgás esitas haldus- ja maksukohtusse kaebuse, milles palus otsus tühistada, leides, et Portugali riik ei saa temalt kui eraettevõtjalt nõuda, et ta järgiks direktiivi 93/38 sätteid.⁷⁴ Lisaks nentis Portgás, et lepingu sõlmimise hetkel ei olnud Portugal seda direktiivi oma siseriiklikku õiguskorda ülevõtnud ja seega ei saanud sellel direktiivil olla tema suhtes vahetut õigusmõju. Portugali finantsinspektsioon leidis aga, et direktiiv 93/38 on adresseeritud mitte üksnes liikmesriikidele, vaid ka kõikidele hankijatele, nagu neid on selles direktiivis määratletud ning kuna Portgás oli avaliku teenuse ainukontsessionäär, siis kohalduvad talle direktiivis sätestatud kohustused.⁷⁵

Sellest tulenevalt esitati Euroopa Kohtule eelotsuse küsimus selgitamiseks, kas nimetatud direktiivi sätted võib tõlgendada nii, et need kehtestavad kohustusi eraettevõttele kuigi liikmesriik ei olnud direktiivi siseriiklikusse õigusesse ülevõtnud ning, et liikmesriik võib tugineda nende kohustuste täitmata jätmisele eraettevõtja vastu.⁷⁶

⁷³ EKo C-425/12 *Portgás*, koond. p 10-13.

⁷⁴ Tegemist on Nõukogu direktiiviga 93/38/EMÜ, 14. juuni 1993, millega kooskõlastatakse veevarustus-, energeetika-, transpordi- ja telekommunikatsioonisektoris tegutsevate tellijate hankemenetlused.

⁷⁵ EKo C-425/12 *Portgás*, koond. p 14-15.

⁷⁶ EKo C-425/12 *Portgás*, p 16.

Kõigepealt kordas kohus juba väljakujunenud kohtupraktikat, et kui direktiivi sätted on nende sätete sisu silmas pidades tingimusteta ja piisavalt täpsed, siis saab neile sätetele siseriiklikus kohtuvaidluses tugineda riigi vastu nii juhul, kui riik on jätnud direktiivi siseriiklikku õigusesse ettenähtud tähtajal ülevõtmata, kui ka juhul, kui direktiiv ei ole ülevõetud nõuetekohaselt. Antud juhtumi puhul leidis kohus, et need tingimused olid täidetud ning, et direktiivi sätted omasid vahetut õigusmõju.⁷⁷

Kuigi Portgás pidas ennast eraettevõtjaks, siis asus kohus analüüsima küsimust, kas Portgás oli n.ö riik või riigiasutus (*state eminent*). Portgás'i osas oli selge, et talle oli Portugali riigi poolt pandud ülesanne osutada avalikku teenust, milleks oli Portugali põhjaregioonis gaasi jaotusvõrkude käitamine.⁷⁸ Euroopa Kohus leidis, et tal ei ole piisavalt tõendeid, et hinnata, kas avalikku teenust osutati riigiasutuste järelevalve all ning kas Portgásil olid märksa laiemad volitused kui need, mis tulenevad eraõiguslike isikute vahelistele suhetele kohaldatavatest normidest.⁷⁹ Seega jäeti see Portugali kohtule kontrollida.

Portgás ise leidis, et osalus tema kapitalis ei kuulu peamiselt või eranditult Portugali riigile ning viimane ei saa määrata tema juht- ega järelevalveorganite liikmeid ega anda talle juhiseid selle kohta, kuidas selle avaliku teenuse osutamist korraldada. Sellele ei vaielnud Portugali valitsus vastu.⁸⁰ Kuigi seda pidi kontrollima siseriiklik kohus, siis Euroopa Kohus nentis, et kui sellisel ettevõtjal oli kontsessiooni alusel eri- ja ainuõigused, siis tähendab see seda, et tal olid niisugused laiemad volitused, kui need, mis tulenevad eraõiguslike isikute vahelistele suhetele kohaldatavatest normidest.⁸¹

Kohus selgitas, et lisaks sellele, et liikmesriigil on kohustus võtta kõik vajalikud meetmed direktiivis ette nähtud tulemuse saavutamiseks, siis on see kohustus siduv ka liikmesriikide kõigi asutuste ning üksuste suhtes, kelle on tehtud ülesandeks osutada avalikku teenust ja kellel on selleks laiad volitused.⁸² Kohtujurist N. Wahl leidis, et tegemist oli kohustustega, mis on riigiasutustel nende lojaalse koostöö kohustuse ja kohustuse tõttu tagada liidu õigusest

⁷⁷ EKo C-425/12 *Portgás*, p 18-20.

⁷⁸ EKo C-425/12 *Portgás*, p 27.

⁷⁹ EKo C-425/12 *Portgás*, p 28.

⁸⁰ EKo C-425/12 *Portgás*, p 29.

⁸¹ EKo C-425/12 *Portgás*, p 30.

⁸² EKo C-425/12 *Portgás*, p 34.

tulenevate kohustuste täielik täitmine.⁸³ Teisisõnu juba varasemalt mainitud Euroopa Liidu lepingu artiklis 4 sätestatu.

Kohus järelendas, et antud direktiivile ei või tugineda vaidluses eraettevõtjaga kui nimetatud direktiivi ei ole veel selle liikmesriigi õigusesse ülevõetud. Kui aga selline ettevõtja täidab Fosteri testi tingimused ehk teda võib tõlgendada kui riigiasutust (*state eminent*), siis on ta kohustatud järgima direktiivi sätteid ning järelikult võivad liikmesriigi ametiasutused vaidluses temaga nendele sätetele tugineda.⁸⁴ Euroopa Kohus leidis, et riik võib selliselt liidu õiguse eiramisest kasu saada, jättes direktiivi nõuetekohaselt siseriiklikku õigusesse ülevõtmata, kui riigiasutuse algatusel ei saaks tagada seda, et need üksused direktiivi sätteid järgivad.⁸⁵

Seega võib öelda, et kui Portugali kohus leiab, et Portgás on avalikku teenust ja laiemaid volitus omav ettevõtte ehk n.ö *state eminent*, siis on võimalik direktiivi vahetu õigusemõju rakendamine veel enne kui direktiivi on siseriiklikusse õigusesse ülevõetud. Oleks tegemist eraisiku või -ettevõttega, siis ei oleks see võimalik. A. Albors-Llorens analüüsis oma artiklis „The direct effect of EU Directives: fresh controversy or a storm in a teacup?“ Portgás lahendit sellest aspektist, et kas tegemist on uue vahetu õigusemõju modaalsusega või võib seda käsitleda kui juba olemasoleva variatsiooni.

A. Albors-Llorens'i poolt esiletõstetud tõdemused selle lahendi valguses olid järgmised:

- 1) Esiteks nendib ta, et antud kohtuotsus võib mõjutada Foster testi rakendamist kuna Euroopa Kohus rõhutas *Portgás*, et test koosneb kumulatiivsetest elementidest, kuid kohtupraktika ei ole selles osas täielikult kooskõlas ning mõned otsused on kaudselt soovitanud Fosteri testi elementide mitte kumulatiivset rakendamist. Selline olukord tekitab teatava ebakindluse selles osas, kuidas ikkagi Foster'i testi rakendada ning millised asutused on sellega hõlmatud.⁸⁶
- 2) Teiseks, leidis A. Albors-Llorens, et *Portgás*'is lahendist tulenev lähenemine viitab sellele, et riik võib tugineda rakendamata direktiivile teise riigiorгани (*state eminent*)

⁸³ EKo C-425/12 *Portgás*, kohtujurist N. Wahl'i ettepanek p 58.

⁸⁴ EKo C-425/12 *Portgás*, p 39.

⁸⁵ EKo C-425/12 *Portgás*, p 36.

⁸⁶ A. Albors-Llorens. The direct effect of EU Directives: fresh controversy or a storm in a teacup? Comment on *Portgas*. *European Law Review*. 2014, 39(6), lk 860.

vastu. See võib aga endaga kaasa tuua veelgi rohkem uusi vahetu õigusmõju doktriine olukordi nagu näiteks „pooleldi“ vertikaalne õigusmõju (st. riigiorgan vs riik) või „pooleldi“ horisontaalne õigusmõju (st riigiorgan vs riigiorgan).⁸⁷

- 3) Kolmandaks, vaadates *Portgás* lahendi tulemit tekitas see A. Albors-Llorens'is küsimuse, kas see otsus on järjekordne katse tagada rakendamata direktiivide tõhus toime, aga seda õiguskindluse arvelt. Mõneti annab kohtuotsuse *Portgás* teises osas tehtud järeldus täiendava mehhanismi, seekord riigi enda kätte, et parandada direktiivide tõhusat rakendamist (täielikku õigusmõju) pärast ülevõtmise tähtaja möödumist. Samuti rõhutab antud lahend juba varasemalt kohtupraktikas tehtud järeldust, et riigiorganid peaksid tagama direktiivis sätestatud õigused ja kohustused isegi siis, isegi kui riik ei ole direktiivi õigeaegselt ülevõtnud.⁸⁸

A. Albors-Llorens'ile tundub, et sellise käsitlemisega tekib oht õiguskindlusele kuna Euroopa Kohus näib olevat tekitanud veel ühe erandi põhimõttele, et direktiivid võivad omada vaid vertikaalset õigusmõju suunaga alt üles. *Portgás* otsust võib tõlgendada tema sõnul kui vahetu õigusmõju uut vormi, kus leiab aset vahendlik horisontaalne õigusmõju (*intermediate horizontal direct effect*). Lõppkokkuvõttes tähendab see, et rakendamata direktiivid, mis on piisavalt selged ja täpsed, võivad omada vahetut õigusmõju mitte ainult vertikaalselt alt üles vaid teatud juhtudel ka eraisikute vahelistes suhetes ning *Portgás* lahendi näol nüüd ka suhtes riik teiste riigiorganite vastu. Igal juhul nentis ta fakti, et Euroopa Kohus tegi antud lahendiga olulise analüütilise hüppe, mis aga raskendab niigi keerulise kohtupraktika mõistmist.⁸⁹

Portgas lahendi puhul ilmneb lisaks, et praktikas ei ole liikmesriikide rakendusametitele üheselt arusaadav direktiivide õigusmõju või selle rakendamine. Nagu nähtus, siis Portugali finantsinspeksioon oli selgel arvamusel, et direktiiv ei ole suunatud ja siduv mitte ainult liikmesriikidele vaid ka näiteks eraettevõttele. Arusaadavalt on tulnud Euroopa Kohtul antud temaatikat veel teisteski lahendites selgitada. Niisiis täpsustas Euroopa Kohus riigi mõistet veelgi oma 2017.a lahendis *Farrell*. Selles lahendis soovis eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas ELTL artiklit 288 tuleb tõlgendada nii, et see ei välista tuginemist vahetut

⁸⁷ A. Albors-Llorens, (viide 86), lk 858.

⁸⁸ A. Albors-Llorens, (viide 86), lk 861.

⁸⁹ A. Albors-Llorens, (viide 86), lk 861.

õigusmõju omada võivatele direktiivi sätetele sellise üksuse vastu, mis ei vasta kõigile kohtuotsuse *Foster jt.* punktis 20 loetletud tunnustele.⁹⁰

Euroopa Kohus selgitas, et kohtuotsuse *Foster jt.* punktis 20 tehtud valikuga kasutada sõnastust „kuulub [...] igal juhul [selliste] üksuste hulka“, ei soovinud kohus sõnastada üldist kriteeriumi, mis hõlmaks kõiki juhtumeid, vaid pigem oli mõeldud seda, et sellist organit, nagu oli kõne all *Foster jt.* kohtuasjas, tuleb igal juhul pidada niisuguseks üksuseks, kuna ta vastab kõigile kohtuotsuse punktis 20 loetletud tunnustele.⁹¹ Euroopa Kohus viitas, et punkti 20 tuleb lugeda koostoimes punktiga 18, kus rõhutati, et eraõiguslikud isikud võivad direktiivi sätetele tugineda selliste asutuste vastu, mis alluvad riigile või on riigi kontrolli all või millel on laiemad volitused võrreldes nendega, mis tulenevad eraõiguslike isikute vahelistele suhetele kohaldatavatest eeskirjadest.⁹²

Seega nentis kohus, et tegemist ei ole kumuleeruvate tingimustega.⁹³ Sama seisukohta kinnitas ka antud lahendi kohtujurist E. Sharpston täpsustades, et *Foster jt.* lahendis sõnastatud kriteerium sisaldab mitteammendavat loetelu asjaoludest, mis võivad olla sellise hinnangu andmisel asjakohased.⁹⁴ Tegemist oli *Portgas* lahendist erineva seisukohaga, kuna viimases oli kohus seisukohal, et nimetatud tingimusi tuleb hinnata kumulatiivselt.⁹⁵ Kohtujurist E. Sharpston tõi välja veelgi täpsema kirjelduse määramaks kindlaks, kas tegemist on riigiasutusega direktiivide vahetu õigusmõju seisukohast. Selleks tuleb siseriiklikul kohtu võtta arvesse järgmisi kriteeriume:

- 1) asjaomase üksuse õiguslik vorm ei ole oluline;
- 2) riik ei pea olema positsioonis, kus ta iga päev juhib või suunab selle üksuse tegevust;
- 3) kui asjaomane üksus on riigi omandis või tema kontrolli all, tuleb see üksus lugeda riigi harundiks, ilma et oleks vaja kaaluda, kas teised kriteeriumid on täidetud;
- 4) iga munitsipaalne, piirkondlik või kohalik omavalitsus või samaväärne organ tuleb automaatselt lugeda riigi harundiks;
- 5) asjaomane üksus ei pea olema riigi rahastatud;

⁹⁰ EKo C-413/15 *Farrell*, p 22.

⁹¹ EKo C-413/15 *Farrell*, p 26.

⁹² EKo C-413/15 *Farrell*, p 27.

⁹³ EKo C-413/15 *Farrell*, p 28.

⁹⁴ EKo C-413/15 *Farrell* kohtujurist E. Sharpston'i ettepanek, p 53.

⁹⁵ EKo C-425/12 *Portgás*, p 24. EKo C-425/12 *Portgás* kohtujurist N. Wahl'i ettepanek, p 38.

- 6) kui riik on usaldanud asjaomasele üksusele niisuguse avaliku teenuse osutamise, mida muidu võiks olla vaja otseselt osutada riigil endal, ning on andnud sellele üksusele ühel või teisel kujul lisavolitusi, et ta saaks oma ülesannet tõhusalt täita, tuleb asjaomast üksust igal juhul pidada riigi harundiks.⁹⁶

Mõiste laiemad volitused käsitus ei ole tulenevalt kohtupraktikast, päris selge. Kuigi on selge, et riigi mõiste käsitus on lai, siis selgeid piire selle määratlemiseks, hetkel veel ei ole. Euroopa Kohus on oma lahendites käsitlenud riigi mõiste määratlemist väga erinevalt. Kui teatud juhtudel on jäetud täpsete asjaolude väljaselgitamine liikmesriigi kohtu hooleks⁹⁷, siis mõnel juhul on Euroopa Kohus andnud selles osas ise selge hinnangu⁹⁸. Samuti ei ole teatud juhtumite puhul Euroopa Kohus pidanud oluliseks laiemate volituste analüüsimist.⁹⁹ Täpsema ülevaate, millistel juhtudel ja kuidas on Euroopa Kohus selgitanud lahendites laiemaid volitusi, on leitav käesoleva töö Lisas 1.

Tulenevalt kohtupraktikast, on ilmne, et isikute ring, keda võib kohelda kui riiki või riigi harundit direktiivi vahetu õigusmõju mõistes, on väga lai. Siia alla kuuluvad erinevad piirkondlikud ja kohalikud omavalitsused, riigiettevõtted, teatud eraettevõtted (telekommunikatsiooni ettevõtted), ülikoolid, avalikku teenust pakkuvad tervishoiuasutused jne. Täpsema ülevaate kuidas kohus on selgitanud mõistet riik või riigiasutus, kelle vastu võib direktiivi sätetele tugineda, on leitav käesoleva töö Lisas 1. Nagu on Euroopa Kohus väljendanud, siis sarnaselt liikmesriigile on ka selliste riigiasutuste kohustus võtta kõik vajalikud meetmed direktiivis ette nähtud tulemuse saavutamiseks ning jätta kohaldamata siseriiklikud sätted, mis on liidu õigusega vastuolus.

Samuti tuleneb väljakujunenud Euroopa Kohtu praktikast, et kui õigussubjektid saavad tugineda direktiivile mitte eraõigusliku isiku, vaid riigi vastu, siis võivad nad seda teha sõltumata sellest, kellena riik toimib – kas tööandja või avaliku võimu kandjana.¹⁰⁰ Mõlemal juhul tuleb nimelt vältida, et riik võiks saada enda toimepandud liidu õiguse rikkumisest omapoolset kasu.¹⁰¹ Antud loogika kontekstis näib, nagu kohus on püüdnud küll järgida

⁹⁶ EKo C-413/15 *Farrell*, kohtujurist E. Sharpston ettepanek, p 120.

⁹⁷ EKo C-180/04, *Vassallo*, p 26.

⁹⁸ EKo C-157/02, *Rieser Internationale Transporte*, p 25-27.

⁹⁹ EKo C-282/10, *Dominguez*, p 33. EKo C-180/04, *Vassallo*, p 26.

¹⁰⁰ EKo C-152/84, *M. H. Marshall*, p 49.

¹⁰¹ EKo C-413/15 *Farrell*, p 32.

estoppel argumenti, kuid tekib küsimus, kas liikmesriigi poolt ülevõtmata jäänud direktiiviga kaudselt teisele eraettevõttele, millel on mingi laiem volitus või riigi osalus, tekitatud kahju on õiguskindluse põhimõttega kooskõlas. Paraku ei pidanud Euroopa Kohus selle analüüsimist vajalikuks. Siiski on küsitav kuivõrd ettenähtav oli tehtud lahend sellise ettevõtte nagu Portgas jaoks ning kuivõrd oli tema võimuses antud direktiivi ülevõtmist siseriiklikusse õigusesse mõjutada.

Kohtujurist Jacobs on täheldanud riigi mõiste laia käsitluse problemaatikat nentides, et seeläbi võib direktiiv omada vahetut õigusmõju isegi kaubandusettevõtete suhtes kui seal on mingi väike riigi element või osalus. Seda hoolimata asjaolust, et sellised ettevõtted ei oma mingit reaalselt vastutust liikmesriigi tegemata jätmise pärast ning, et tegemist võib olla asutustega, kelle otsesed konkurendid on teised eraettevõtted, kellele antud direktiivi õigusmõju ei laiene. Seega n.ö tasu selle eest, et riik on ettevõttele andnud mingeid laiemaid volitus, on see, et ta peab vastutama direktiivist tulenevate igasuguste kohustuste eest. Seda jällegi hoolimata sellest, et need ei pruukinud olla temale antud õiguste või volitustega kuidagi seotud ning, et ta ei oma suuremat kontrolli direktiivi ülevõtmise osas liikmesriigi poolt kui mis iganes teine eraisik.¹⁰²

Selline lai riigi mõiste käsitlus, mis lubab teatud olukordades mõningaid eraettevõtteid kohelda kui riigiettevõtteid (*emanation of state*) on hägustanud oluliselt vertikaalse ja horisontaalse vahetu õigusmõju piire ning laiendanud seejuures vertikaalse vahetu õigusmõju ulatust. Nagu tõdesid P. Craig ja G. de Burca, siis võiks *Foster jt*-'i kohtupraktikat tõlgendada nii, et see kätkeb endas vastutuse vastupidist põhimõtet, mis paneb asutusele, millel on riigiga vaid teatav seos, vastutuse tegevuse eest, mille üle tal ei pruukinud olla mitte mingisugust kontrolli. Antud käsitlus on nende sõnul problemaatiline just seetõttu, et: a) määr kui palju riigil on ühe või teise organi üle kontrolli erineb suuresti; b) üldjuhul puudub nendel n.ö riigiasutustel direktiivi rakendamise üle igasugune võim ning c) seos antud „laiemate volituste“ ja asutuse kohustusega konkreetse direktiivi mõistes ei ole kaugeltki iseenesestmõistetav.¹⁰³ Eelnevat arutelu silmas pidades on raske nende väidetega mitte nõustuda.

¹⁰² P. Craig, (viide 3), lk 198

¹⁰³ P. Craig, (viide 3), lk 198.

2.2 DIREKTIIVI VAHETU ÕIGUSMÕJU KRIMINAALASJADES JA MAKSUVALDKONNAS

Lahendis *Arcaro*¹⁰⁴, kus tegemist oli kriminaalvastutuse küsimusega püüdis liikmesriik, kes ei olnud direktiivi korrektset siseriiklikusse õigusesse ülevõtnud, kasutada seda eraisiku vastu. Lahendis *Berlusconi* oli samuti tegemist kriminaalasjaga, kus liikmesriik püüdis kasutada vahetult direktiivi eraisikute suhtes. Nende lahendite puhul oli kohtu järelalus ühtne. Kohus nentis, et isegi siseriikliku õiguse vastuolu korral liidu õigusega, ei saa süüdistatavate suhtes menetlust läbi viia ja neile erinevat ja rangemat karistust mõista, kui kohaldamisele kuuluvas siseriiklikus õiguses puudub vastav karistusõiguse säte. Samuti ei saa direktiiv üksikisikutele kohutusi panna ja seda ei saa kasutada isiku vastu. Samuti ei saa direktiivil iseenesest ja sõltumata selle rakendamiseks liikmesriigi poolt vastu võetud seadusest olla kriminaalvastutust ettenägevat või raskendavat mõju.¹⁰⁵

Kohtujurist J. Kokott tõi oma ettepanekus välja põhjendused sellisele seisukohale. Esiteks, on see tingitud karistuste seaduslikkuse põhimõttest, mis kuulub liikmesriikide õiguse üldpõhimõtete hulka ning mis on sätestatud inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis. Sellest tulenevalt on keelatud karistusõiguse sätete tõlgendamine asjaomase isiku kahjuks. Samuti tõi ta välja, et direktiive ei saa vahetult kasutada karistuse põhjendamiseks või raskendamiseks. Seega kehtib põhimõte, et direktiivi vahetu õigusmõju ei saa vähemalt kriminaalmenetluses panna kohutusi üksikisikutele.¹⁰⁶

Lahendis *Italmoda* oli vaidlus käibemaksu mahaarvamise keelamise osas põhjusel, et äriühingud osalesid käibemaksupettuses. Eelotsuse küsimusega soovis siseriiklik kohus selgitada, kas tahtlik osalemine pettuses välistab õiguse saada käibemaks tagasi, kuigi siseriiklikus õiguses ei ole selle kohta ühtki sätet.¹⁰⁷ Nagu nentis Euroopa Kohus ei olnud antud lahendi puhul küsimus mitte siseriikliku õiguse, vaid liidu õiguse, täpsemalt kuuenda direktiivi¹⁰⁸ sätete tõlgendamises.¹⁰⁹ Euroopa Kohus otsustas selles osas, et siseriiklikud asutused ja kohtud peavad keelduma andmast maksukohustuslasele liidusisese tarne raames

¹⁰⁴ EKo C-168/95 *Arcaro*.

¹⁰⁵ EKo C-387/02 *Berlusconi*, p 43 ja 44.

¹⁰⁶ EKo C-387/02 *Berlusconi* kohtujurist J. Kokott ettepanek, p 140-143.

¹⁰⁷ EKo C-131/13 *Italmoda*, p 14.

¹⁰⁸ Nõukogu kuues direktiiv 77/388/EMÜ, 17. mai 1977, kumuleeruvate käibemaksudega seotud liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta – ühine käibemaksusüsteem: ühtne maksubaas.

¹⁰⁹ EKo C-131/13 *Italmoda*, p 28.

mahaarvamisõigust, maksuvabastust või õigust käibemaks tagasi saada, isegi kui siseriiklikus õiguses puuduvad sätted, mis sellise keeldumise ette näeksid. Seda juhul, kui objektiivsete asjaolude põhjal on tõendatud, et maksukohustuslane teadis või oleks pidanud teadma, et tehinguga, osales ta tarneahela raames toime pandud käibemaksupettuses.

Lühidalt kirjeldades oli Euroopa Kohtu põhjenduseks asjaolu, et õigussubjektid ei saa liidu õigusnorme ära kasutada pettuse või kuritarvituse eesmärgil ning ka maksuvabastuse saamine kuulub sinna alla.¹¹⁰ Sellega seoses soovitas kohus kõigepealt liikmesriigi kohtul tõlgendada siseriiklikku õigust niipalju kui võimalik asjakohase direktiivi sõnastust ja eesmärki arvestades, et saavutada direktiivis ette nähtud tulemus.¹¹¹ Kui aga see ei ole võimalik, siis ei saa sellest järeldada, et siseriiklikel asutustel ja kohtutel on sellistel asjaoludel nende nõuete järgimine takistatud ja et nad ei saa pettuse korral keelduda andmast direktiivis ette nähtud õigusest tulenevat soodustust.¹¹² Tegemist oleks sellisel juhul direktiivi sätte vahetu õigusmõju küsimusega indiviidi vastu ning antud lahendis on kohus seda sellest aspektist täiendavalt selgitanud. Euroopa Kohus nentis, et kuigi on tõsi, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei saa direktiivi kui sellisega panna isikule kohustusi ning liikmesriik ei saa seda seega isiku vastu kasutada, ei kuulu õiguse andmisest keeldumine pettuse tagajärjel selle kohtupraktikaga viidatud juhtude hulka.¹¹³

Kuna kuritarvituse või pettuse asjaolud ei saa anda alust liidu õiguskorras ette nähtud õigusele, siis ei tähenda see indiviidile selle direktiivi alusel kohustuse panemist, vaid see on lihtsalt tagajärg, mis tuleneb selle tuvastamisest, et taotletava soodustuse saamiseks nõutavad objektiivsed kriteeriumid, mis on nimetatud direktiivis selle õiguse kohta ette nähtud, ei ole tegelikult täidetud.¹¹⁴ Seega on niisugusel juhul tegemist pigem sellega, et maksukohustuslasel ei ole võimalik tugineda direktiivis ette nähtud õigusele, mille andmise objektiivsed tingimused ei ole täidetud kas seetõttu, et maksukohustuslane ise on teinud pettusega seotud tehingu, või on pettusega seotud tehinguahel tervikuna, milles ta osales.¹¹⁵ Kuna tegemist oli olukorraga, kus õiguse saamine toimus pettusega seotud tehingutes osalemisega, siis ei saa ka

¹¹⁰ EKo C-131/13 *Italmoda*, p 43 ja seal viidatud kohtulahendid C-255/02 *Halifax jt*, p 71; C-439/04 *Kittel ja Recolta Recycling*, p 54; C-18/13 *Maks Pen*, p 26.

¹¹¹ EKo C-131/13 *Italmoda*, p 52 ja seal viidatud kohtulahendid C-212/04 *Adeneler jt*, p 111; C-321/05 *Kofoed*, p 45; C-18/13 *Maks Pen*, punkt 36.

¹¹² EKo C-131/13 *Italmoda*, p 54.

¹¹³ EKo C-131/13 *Italmoda*, p 55 ja seal viidatud kohtulahendid C-397/01 *Pfeiffer jt*, p 108; C-555/07 *Küçükdeveci*, p 46.

¹¹⁴ EKo C-131/13 *Italmoda*, p 57 ja seal viidatud kohtulahendid C-439/04 *Kittel ja Recolta Recycling*, p 53.

¹¹⁵ EKo C-131/13 *Italmoda*, p 58.

õiguspärase ootuse kaitse või õiguskindluse põhimõtetele tuginedes seda keeldumist vaidlustada.¹¹⁶ Käibemaksusüsteemist tuleneva soodustuse andmisest keeldumine juhul, kui maksukohustuslane on osalenud maksupettuses, on lihtsalt tagajärg, siis ei ole see keeldumine karistus ega sanktsioon Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni¹¹⁷ või Euroopa Liidu põhiõiguste harta¹¹⁸ tähenduses.¹¹⁹

P. Craig ja G. De Burca nentisid, eelkõige kriminaalvastutuse valdkonda¹²⁰ silmas pidades, et tuleb eristada n.ö kohustuse tekkimist, mis ei ole lubatud, igasugustest muudest õiguslikest soodustustest ilmajäämisest või kahju tekkimisest, mis on lubatud.¹²¹ Eelnevalt kirjeldatud lahendite valguses võib sellise väitega nõustuda. Üldistatult võib nentida, et vähemalt kriminaalmenetluses ei saa, direktiivist vahetult tulenevalt, panna kohustusi üksikisikutele ning ei saa omada kriminaalvastutust ettenägevat või raskendavat mõju. *Italmoda* lahendist võib esiteks tuletada, et direktiiv ei saa omada vahetut õigusmõju kui isiku suhtes soovitakse rakendada sanktsiooni. Samas, on direktiivi vastupidine vertikaalne õigusmõju lubatud olukordades, kus tegemist on õiguse andmisest keeldumisega pettuse tagajärjel.

Lahend *Italmoda* on üks väheseid, kus Euroopa Kohus ühelt poolt põhjendab selgelt direktiivist tulenevat otsest tagajärge indiviidile ning samal ajal ka tõdeb seda. Mitmete lahendite puhul näib, nagu püüaks Euroopa Kohus seda arutluskäiku pigem vältida, ning otsida alternatiivseid meetodeid juhtumite lahendamiseks. Kui kriminaalasjades ja maksuvaldkonnas on enamasti vaidluse osapoolteks riik ja indiviid, siis on vastupidine vertikaalne vahetu õigusmõju selgemini eristatav. Sama ei saa, aga öelda sellise doktriini kohta, kus on tegemist n.ö vertikaalse kolmnurksuhtega.

¹¹⁶ EKo C-131/13 *Italmoda*, p 60.

¹¹⁷ 04.11.1950 Roomas allkirjastatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 7.

¹¹⁸ Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 49, kuritegude ja karistuste seaduslikkuse ja proportsionaalsuse põhimõte.

¹¹⁹ EKo C-131/13 *Italmoda*, p 61.

¹²⁰ C-80/86 *Kolpinghuis Nijmegen*, C-168/95 *Arcaro* ja C-321/05 *Kofoed*

¹²¹ P. Craig, (viide 3), lk 205.

2.3 VAHETU ÕIGUSMÕJU KOLMNURKSUHETES

Tegemist on sellise vahetu õigusmõju olukorraga, kus eraisik tugineb vahetult direktiivi sätetele riigi vastu, kuid sellega kaasneb eelis ühele indiviidile ning ebasoodsam tagajärg teisele indiviidile. Sellised kolmnurksuhted tekivad juhul, kui direktiivist tuleneb isiku õigus liikmesriigi suhtes.¹²² Seega saab tegemist olla eelkõige avaliku õiguse valdkonda kuuluvate juhtumitega. Näitena võib tuua keskkonna, riigihangete, telekommunikatsiooni- või tervishoiuvaldkonna juhtumid. Järgnevalt käsitletakse ühte telekommunikatsiooni valdkonna juhtumit, kus esineb vastupidise vertikaalse õigusmõju tunnused.

Selles lahendis oli vaidlus telekommunikatsioonivõrgu operaatorite (Arcor, TELE2, Telekom GmbH) ja Saksamaa Liitvabariigi vahel. Deutsche Telekom oli vaidluses kolmas isik, kelle taotlusel lubas reguleeriv asutus lisatasu kliendiliini kättesaadavaks tegemise teenuse eest. Seda otsust põhjendas asjaolu, et abonentide liitumise aktiveerimisest saadud tulud ei katnud abonentide kliendiliinide kättesaadavaks tegemise kulusid, millest tulenevalt oli tekkinud puudujääk. Antud otsus tühistati viis kuud hiljem põhjendusega, et Deutsche Telekomil ei tekkinud enam kliendiliinide kättesaadavaks tegemisest puudujääki, sest vahepeal oli antud luba tõsta hindu, mida maksab lõppklient abonentühenduse aktiveerimise eest. Selle peale esitasid Arcor, TELE2 ja Telekom GmbH kaebuse halduskohtule, kes otsustas menetlused peatada ja esitada Euroopa Kohtule eelotsuse küsimused.¹²³

Küsimus oli selles, et kas direktiividega 90/388¹²⁴ ja 97/33¹²⁵ on vastuolus see, kui riigi reguleeriv asutus võib kohustada telekommunikatsioonivõrgu operaatorit maksma turgu valitsevat seisundit omavale abonentvõrgu operaatorile lisatasu puudujäägi eest, mis tekkis abonentvõrgu operaatoril kliendiliini kättesaadavaks tegemise tõttu. Euroopa Kohus selgitas, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei saa direktiivi kui sellisega panna eraõiguslikule isikule kohustusi, vaid ainult õigusi. Samas ei õigusta pelk negatiivne tagajärg kolmandate isikute õigustele, isegi kui see tagajärg on kindel, seda, et isikul keelataks tugineda direktiivi sätetele asjassepuutuva liikmesriigi vastu.¹²⁶ Antud kohtuasjades olid menetluse algatajas

¹²² H. Nyssens. K. Lackhoff. Direct effect of Directives in triangular situations. E.L. Rev. 23(5), 1998, lk 400.

¹²³ EKo C-152/07, *Arcor*, p 9-14.

¹²⁴ Komisjoni direktiivi 90/338/EMÜ, 28. juuni 1990, konkurentsiga seotud telekommunikatsiooniteenuse turgudel.

¹²⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 97/33/EÜ, 30. juuni 1997, vastastikuse sidumise kohta telekommunikatsioonisektoris seoses universaalteenuse ja koostalitlusvõime tagamisega avatud võrgu pakkumise põhimõtete kohaldamise teel.

¹²⁶ EKo C-152/07, *Arcor*, p 36.

eraõiguslikud isikud liikmesriigi vastu, kes tegutses riigi reguleeriva asutuse kaudu. Antud riigi reguleeriv asutus, kes omakorda võttis vastu vaidlustatud otsuse on ainsana pädev kehtestama vastastikuse sidumise tasu ning sellele lisaks makstavat põhikohtuasjas käsitletud kliendiliini kättesaadavaks tegemise lisatasu.¹²⁷

Niisiis leidis kohus, et Deutsche Telekom on see kolmas isik ning talle tekkiv negatiivne tagajärg on kliendiliini kättesaadavaks tegemise lisatasu kaotamine, millega seoses peaks ta omaenda abonentide tariife tõstma. Kohus ei pidanud sellist eelise kaotamist kolmandatele isikutele pandud kohustuseks.¹²⁸ Kuna arutlusel oleva direktiivi sätted on nende sisu silmas pidades tingimusteta ja piisavalt täpsed, võivad eraõiguslikud isikud neile siseriiklikus kohtus vaidluses liikmesriigi vastu toetuda kui liikmesriik on direktiivi ebakorrektselt ülevõtnud.¹²⁹ Seega oli antud juhtumi puhul arutlusel olevatel direktiivi sätetel vahetu õigusmõju ning eraõiguslikud isikud võivad neile sätetele siseriiklikus kohtus tugineda, et vaidlustada riigi reguleeriva asutuse otsus.¹³⁰

Arcor lahend on suhteliselt sarnane *Wells*¹³¹ ile, mida käsitletakse järgmises peatükis, kus Euroopa Kohus kinnitas, et pelk negatiivne tagajärg kolmandate isikute õigustele, isegi kui see tagajärg on kindel, ei õigusta seda, et teine isik ei saaks tugineda direktiivi sätetele liikmesriigi vastu. Lisaks nentis kohus, et eelise kaotamist ei saa pidada kohustuseks, mis iseenesest võiks vähendada kahtlust selles osas, et antud juhtumi puhul oli tegemist vastupidise vertikaalse õigusmõjuga.¹³² Kohtujurist D. R.-J. Colomer'i arvamuse kohaselt ei olnud antud juhtumi näol tegemist otsese horisontaalse õigusmõjuga kuna antud kohtuasjas ei tugineda õigusele, mis oleks eraldiseisev mis tahes suhtest avaliku võimuga ning mis võiks kahjustada muud isikut, vaid kahju tuleneb riigi tegevusest.¹³³ Lisaks leidis kohtujurist, et Deutsche Telekom'il kui kolmandal isikul tekkis õigus, millele ta soovis tugineda, õigusnormi alusel, mis on vastuolus liidu õigusega. Seega on tema olukord mõjutatud vaid kaudselt, kuna ta ei saa nõuda õigusvastast tasu.¹³⁴

¹²⁷ EKo C-152/07, *Arcor*, p 37.

¹²⁸ EKo C-152/07, *Arcor*, p 38.

¹²⁹ EKo C-152/07, *Arcor*, p 40.

¹³⁰ EKo C-152/07, *Arcor*, p 44.

¹³¹ EKo C-201/02, *Wells*.

¹³² EKo C-152/07, *Arcor*, p 38.

¹³³ EKo C-152/07 *Arcor*, kohtujurist Damaso Ruiz-Jarabo Colomer'i ettepanek, p 108.

¹³⁴ EKo C-152/07 *Arcor*, kohtujurist Damaso Ruiz-Jarabo Colomer'i ettepanek, p 109.

Sellest lahendist nähtub, et Euroopa Kohus eristab direktiivist tulenevat eelise või soodustuse kaotamist, mis on lubatud, indiviidile tekkivast kohustusest, mis jätkuvalt, ei ole lubatud. Samuti on antud lahendist tulenevalt võimalik järeldada, et riigi tegevuse või tegevusetuse tõttu, liidu õigusnormi ülevõtmisel, kolmandale isikule tekkiv negatiivne tagajärg on aktsepteeritav kui seeläbi tagatakse teise indiviidi direktiivist tulenev õigus, mida siseriiklik õigus ei taga.

3 DIREKTIIVI VAHETU ÕIGUSMÕJU KESKKONNAMÕJUDE HINDAMISEL

Seoses vastupidise vertikaalse õigusmõjuga on kindlasti üks tuntumaid lahendeid *Wells*¹³⁵, mida käsitletakse seetõttu põhjalikumalt. Täpsemalt seisnesid antud juhtumi asjaolud selles, et D. Wells oli ostnud maja seisva karjääri kõrvale, mis oli tunnistatud keskkonnaalaselt väga tundlikuks piirkonnaks. Karjääri omanikud taotlesid vana kaevandamisloa registreerimist ning uue otsusega anti luba registreerimiseks, kuid ei lubatud alustada kaevandamist enne kui oli esitatud taotlus uute planeerimistingimuste kindlaksmääramiseks. Karjääri omanikud esitasid taotluse, millega seonduvalt muudeti planeerimistingimusi, kuid ei käsitletud keskkonnamõju hindamise võimalikku vajadust vastavalt direktiivile 85/33¹³⁶. Wells taotles nimetatud puuduse kõrvaldamist, kuid tema taotlus jäeti rahuldamata. Selle peale esitas D. Wells apellatsiooni, mille peale menetlus peatati Euroopa Kohtult seisukoha saamiseks.

Euroopa Kohus leidis, et D. Wells'il oli õigus tugineda oma õiguste kaitseks riigi vastu nimetatud direktiivile, millega ta taotles karjääri kaevandamiseks antud loa tühistamist. Antud juhtum ei mõjutanud siiski *Marshall*'i doktriini¹³⁷, kuna, üksnes negatiivsed kõrvaltagajärjed (*mere repercussions*) kolmandate isikute õigustele, isegi kui nende ilmumine on kindel, ei ole piisav põhjus, takistamaks indiviidil kasutada direktiivi liikmesriigi vastu. Seega on lubatud n.ö kõrvaltoimed, isegi kui need põhjustavad *de facto* vastupidist vertikaalset mõju.¹³⁸

Kohus põhjendas, et tegemist ei ole vastupidise vertikaalse õigusmõjuga kuna liikmesriigi kohustus tagada, et pädevad asutused hindaksid karjääri toimimise keskkonnamõjusid, ei ole otseselt seotud sellise kohustuse täitmisega, mis direktiivi 385/85 alusel kuulub karjääri omanikele. Tegemist oli kohtu sõnul riigi kohustuste hilinevad täitmisega, mistõttu ei saa kaevandustegevuse peatamist ja teostatavat keskkonnamõjude hindamist pidada direktiivi vastupidiseks õigusmõjuks.¹³⁹

¹³⁵ EKo C-201/02, *Wells*.

¹³⁶ Nõukogu direktiiv, 85/337/EMÜ, 27. juuni 1985, teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta.

¹³⁷ *Marshalli* doktriin - direktiiv iseenesest ei saa tekitada eraõiguslikule isikule kohustusi, mistõttu ei saa direktiivile tema vastu sellisena tugineda.

¹³⁸ EKo C-201/02, *Wells*, p 57.

¹³⁹ EKo C-201/02, *Wells*, p 58.

Sellest lahendist võib järeldada, et negatiivse tagajärje või n.ö kõrvaltoime tekkimine teisele indiviidile ei ole Euroopa Kohtu sõnul käsitletav kui vastupidine vertikaalne õigusmõju, kuna tagajärjed oli vaid kaudsed. Siiski tekitab ka selliste kaudsete kõrvalmõjude tekitamine küsitavusi. Eelkõige just sellest aspektist, et reaalsuses ei ole selle eraettevõtte jaoks vahet, kas kaasnud negatiivsed tagajärjed on tekitatud kaudselt või oleks see tekkinud kui riik ise otse oleks vahetult neile direktiivi sätetele tuginenud. Nagu kohus ka ise *Wells* lahendis välja tõi, siis on õiguskindluse põhimõte see, mis takistab direktiiviga kohustuste panemist eraisikutele.¹⁴⁰ Teiselt poolt tõdeti, et sellised kõrvaltagajärjed ei tohiks olla takistuseks, et teine indiviid ei saaks oma õigusi liikmesriigi vastu kasutada.¹⁴¹ Seega antud juhul oli ühe indiviidi õigus liidu õigusest tuleneva õiguse kaitseks olulisem kui teise indiviidi õiguskindlus, et kohaldatakse siseriiklikku õigust.

Wells lahendist tulenevalt näib olevat aktsepteeritav negatiivsete tagajärgede tekkimine teisele eraisikule kui selle tingib teise isiku õiguste kaitse tagamine liikmesriigi suhtes, kes on rikkunud liidu õigust. Samuti võib järeldada, et tegemist ei ole Euroopa Kohtu arvates vastupidise vertikaalse õigusmõjuga kui tegemist ei ole spetsiaalselt indiviidile suunatud kohustusega vaid see toimub vahendlikult läbi riigi.¹⁴² Lahend, *Salzburger Flughafen* on samuti seotud keskkonnamõjude hindamisega, kuid selles lahendis on vaidluse osapoolteks indiviid vs riik ning tegemist on jälle teatava arenguga direktiivide vastupidises vertikaalses õigusmõjus.

Selles lahendis oli vaidlus *Salzburger Flughafen*'i¹⁴³ ning *Umweltsenati*¹⁴⁴ vahel, seoses kohustusega viia läbi Salzburgi lennuvälja taristu laiendamise projektide keskkonnamõju hindamine. *Salzburger Flughafen* käitab Salzburgi lennuvälja, mille hoovõtu- ja maandumistrada on üle 2100 meetri pikk. Aastal 2004 esitas *Salzburger Flughafen* lennuvälja taristu laiendamiseks taotlused, mis puudutasid olemasoleva lennuvälja alale kõrvalhoonete ehitamist ning sõidukite ja lennukite parkimisala laiendamist.¹⁴⁵ Taotlus ei puudutanud lennuraja enda ümberehitust.

¹⁴⁰ EKo C-201/02, *Wells*, p 56.

¹⁴¹ EKo C-201/02, *Wells*, p 57.

¹⁴² J. H. Jans. H. H. B. Vedder. *European Environmental Law*. After Lisbon, 4-th edition. European Law Publishing, Groningen 2012, lk 225-226.

¹⁴³ Tegemist oli eraettevõtte, täpsemalt lennuväljaga.

¹⁴⁴ Keskkonnaasju lahendav halduskolleegium. EKo C-244/12, *Salzburger Flughafen*.

¹⁴⁵ Ligi 120 000 m² suurune ala, mida sooviti kasutada peamiselt üldlennunduse alana, angaaridena ning sõidukite ja lennukite parkimisalana.

Kuna tegemist oli linnapiirkonnas asuva lennuväljaga, mis paratamatult suurendab õhureostus ning mõjutab keskkonda, otsustas Landesumweltanwaltschaft Salzburg¹⁴⁶ taotleda Amt der Salzburger Landesregierung'ilt,¹⁴⁷ et see määraks nii lisaterminali kui ka lennuvälja taristu laiendustööde keskkonnamõju analüüsi tegemise kohustuse. Kuna nimetatud ametiasutus jättis selle taotluse rahuldamata, kaebas liidumaa keskkonnavahemees selle otsuse edasi Umweltsenatisse.¹⁴⁸

Umweltsenat tuvastas oma otsuses, et nii lisaterminali ehitamise ja kasutuselevõtu tulemusel juba valminud lennuvälja taristu laiendustööde puhul on nõutav keskkonnamõju hindamine vastavalt Austria siseriiklikele sätetele, tõlgendatuna koos direktiiviga 85/337. Oma otsuse põhjendamiseks märkis Umweltsenat, et kuigi siseriiklikud õigusnormid ei nõua keskkonnamõju hindamist, sest sätestatud künnist ehk lendude arvu suurenemist vähemalt 20 000 võrra aastas ei ületata, võtavad need õigusnormid direktiivi 85/337 üle üksnes puudulikult. Umweltsenat leidis, et Austria siseriiklikus õiguses sätestatud künnis on liiga kõrge, nii et väikeste või keskmise suurusega lennuväljade taristute ümberehitamisega kaasneva keskkonnamõju hindamine ei ole tegelikkuses kunagi nõutav. Lisaks märkis ta, et vaidlusalustes siseriiklikes õigusnormides ei ole ära toodud paiku, mis nõuavad erikaitset, samas kui direktiivi 85/337 kohaselt tuleb erilist tähelepanu pöörata tiheda asustusega aladele ning asjaomane lennuväli asub aga Salzburgi linna lähedal.¹⁴⁹

Esimese eelotsuse küsimusega soovis Austria kohus teada, kas direktiivi 85/337 sätetega on vastuolus niisugused siseriiklikud õigusnormid, mille kohaselt hinnatakse lennuvälja taristu ümberehitustööde projekte, üksnes juhul, kui nimetatud tööde tulemusel on oodata lendude arvu suurenemist vähemalt 20 000 võrra aastas. Sellele küsimusele vastas kohus, et sellised siseriiklikud õigusnormid on nimetatud direktiiviga vastuolus.¹⁵⁰ Seega olid antud sätted Austria siseriiklikusse õigusesse puudulikult ülevõetud. Teise eelotsuse küsimusega soovis Austria kohus teada, et juhul kui liikmesriik on direktiivi 85/337 puudulikult ülevõtnud, siis kas on nõutav keskkonnamõju hindamine vaidluse all oleva juhtumi puhul.

¹⁴⁶ Liidumaa keskkonnavahemees.

¹⁴⁷ Salzburgis asuv föderaalvalitsusasutus.

¹⁴⁸ Keskkonnaasju lahendav halduskolleegium.

¹⁴⁹ EKo C-244/12 *Salzburger Flughafen*, p 14-24.

¹⁵⁰ EKo C-244/12 *Salzburger Flughafen*, p 26, 38.

Euroopa Kohus nentis, et niisuguses olukorras nagu selles kohtuasjas ehk juhul kui liikmesriik on kehtestanud künnise, millega kaasneb oht jätta keskkonnamõju hindamise kohustuse alt välja terved projektide liigid, on liikmesriikidel selle direktiivi alusel tagada, et iga üksikjuhtumi puhul uuritaks, kas niisugune hindamine on vajalik, ning jaatava vastuse korral viidaks see hindamine läbi.¹⁵¹

Austria valitsus ja Salzburger Flughafen vaidlesid sellele järeldusele siiski vastu, viidates otsusele kohtuasjas *Wells*, mille kohaselt on õiguskindluse põhimõttega vastuolus see, kui liikmesriigi vastu algatatud menetluses saab tugineda direktiivile seoses riigi kohustusega, mis on otseselt seotud teise kohustusega, mida selle direktiivi kohaselt peab täitma kolmas isik.¹⁵² Euroopa Kohus selle väitega ei nõustunud põhjendades seda selliselt, et *Wells's* aluseks olnud kohtuasjas leiti, et tuleb tunnistada üksikisiku õigust tugineda direktiivi 85/337 sätetele, ja teisest küljest, et käsitletavate maade omanikud peavad vastutama asjaomasel liikmeriigil selle direktiivi alusel olevate kohustuste hilinenud täitmisega kaasnevate tagajärgede eest. Sellest lähtuvalt järeldas kohus, et juhul kui otsusega on tuvastatud keskkonnamõju hindamise läbiviimise vajalikkus, siis peaks Salzburger Flughafen kui vaidlusalaste maade kasutaja samuti vastutama selle otsuse tagajärgede kandmise eest.¹⁵³

Nagu nähtub Euroopa Kohtu otsusest, siis peeti sarnaselt *Wells* lahendile ka selle puhul eraisikule pandud kohustust kaudseks tagajärjeks, mida isik on sunnitud taluma. Siiski võib siinkohal tuua välja selge erisuse nende kahe lahendi vahel, mis annab aluse arvata, et tegemist võib olla siiski vastupidise vertikaalse õigusmõju ning mitte pelgalt kaudse kõrvalmõjuga. Igal juhul võib väita, et Euroopa Kohus on antud lahendiga vahetu õigusmõju doktriini käsitlust laiendanud veelgi. L. Squintani analüüsis oma artiklis „Towards Inverse Direct Effect? A Silent Development of a Core European Law Doctrine“¹⁵⁴ *Salzburger Flughafen* lahendi valguses vastupidise vertikaalse kohaldamise keelu võimalikku eiramist. Kuna antud artikkel on üks väheseid, mis käsitleb seda temaatikat käesoleva magistritööga sarnaselt, siis tuuakse käesolevas alapeatükis välja nimetatud artiklis esitatud olulised argumendid ning ühtlasi on püütud esitatud mõttekäiku omalt poolt edasi arendada.

¹⁵¹ EKo C-244/12 *Salzburger Flughafen*, p 39, 48.

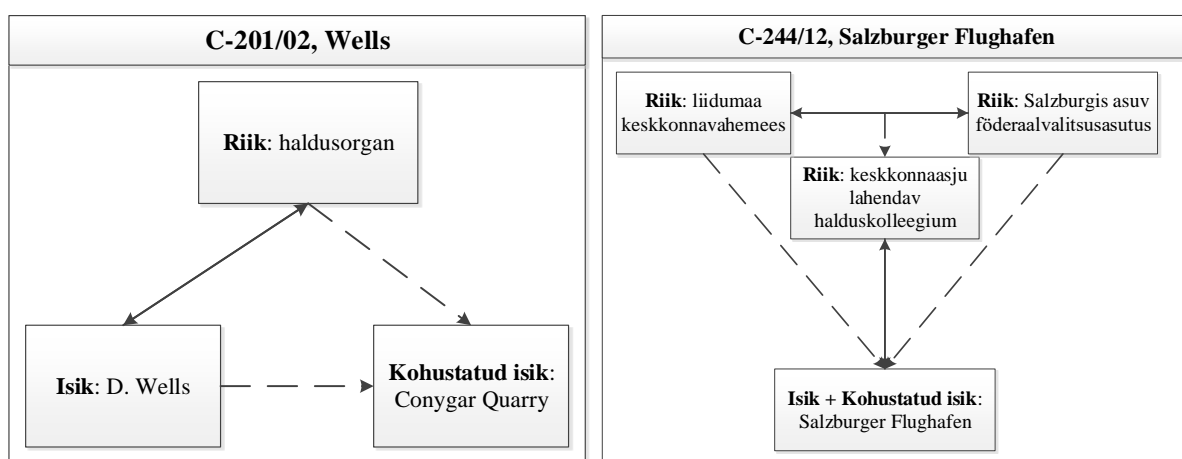
¹⁵² EKo C-244/12 *Salzburger Flughafen*, p 44.

¹⁵³ EKo C-244/12 *Salzburger Flughafen*, p 45-47.

¹⁵⁴ L. Squintani. H.H.B. Vedder. Towards Inverse Direct Effect? A Silent Development of a Core European Law Doctrine. *Reviel* 23 (1) 2014, lk 144-149.

Nimelt, nagu nentis Euroopa Kohus, siis tuleb tunnistada üksikisiku õigust tugineda direktiivi 85/337 sätetele¹⁵⁵. Vaadates aga antud kohtulahendi vaidluse pooli, siis *Wells* lahendi puhul tugines eraisik D. Wells riigi vastu, millega kaasnes negatiivne tagajärg teisele eraisikule. *Salzburger Flughafen*'i puhul on olukord sootuks teine. Siin on vaidlus eraettevõtte *Salzburger Flughafen* ja keskkonnaasju lahendava halduskolleegiumi vahel, mis oli ajendatud vaidlusest liidumaa keskkonnavahemehe ja Salzburgis asuva föderaalvalitsusasutuse vahel.

L. Squintani illustreeris oma artiklis antud lahendite pooltevahelise suhte kolmnurksuhte joonisega¹⁵⁶ ning selguse huvides kasutatakse sama taktikat ka käesolevas töös. Küll aga ei ole joonised päris identsed. Käesolevas töös on kahepoolsete nooltega illustreeritud vaidluse osapooli ning punktiirjoontega on nähtav kohustuse või negatiivse tagajärje suund.



Joonis 1. Lahendite *Wells* ja *Salzburger Flughafen* kolmnursuhete joonis

Võrreldes esitatud jooniseid on näha selge erisus. Nagu toob välja ka L. Squintani, siis *Wells* lahendi puhul oli kaks kolmandikku kolmnurgast hõivatud indiviidide poolt, kuid *Salzburger Flughafen*'i puhul oli see vastupidi ehk 2/3 kolmnurgast oli hõivatud riigiasutuste poolt.¹⁵⁷ Seega *Wells*'i kaasuse puhul toimus vaidlus n.ö traditsiooniliselt vertikaalselt suunaga alt üles ehk eraisik tugines direktiivi vahetule õigusemõjule riigi vastu. *Salzburger Flughafen*'i puhul oli aga vaidlus eraettevõtte ning riigi vahel, millega kaasnes negatiivne tagajärg sellele samale eraettevõttele.

¹⁵⁵ EKo C-244/12 *Salzburger Flughafen*, p 46. EKo C-201/02, *Wells*, p 57.

¹⁵⁶ L. Squintani (viide 154), lk 147.

¹⁵⁷ L. Squintani (viide 154), lk 147.

L. Squintani analüüsis antud lahendit kahest aspektist lähtuvalt: esiteks, lähtudes indiviidi ning teiseks, lähtudes riigi kontseptsioonist. Esiteks toob ta välja, nagu rõhutas kohus ka *Wells* lahendis, et eraisikutel peab olema täielik võimalus kasutada Euroopa Liidu õigusest tulenevaid hüvesid. Seega sõnastades ümber *Wells* lahendis toodud loogika käesoleva lahendi konteksti, siis kõlaks see selliselt: „... et üksnes negatiivsed kõrvaltagajärjed kolmandate isikute õigustele, isegi kui nende ilmumine on kindel, ei ole piisav põhjus, takistamaks liikmesriigil¹⁵⁸ kasutada direktiivi vahetult teise riigiorgani (*another emanation of itself*) vastu“¹⁵⁹.

Tuues välja *Portgás* lahendis öeldu, kus kohus nentis, et lisaks sellele, et liikmesriigil on kohustus võtta kõik vajalikud meetmed direktiivis ette nähtud tulemuse saavutamiseks, siis on see kohustus siduv ka liikmesriikide kõigi asutuste ning üksuste suhtes, kelle on tehtud ülesandeks osutada avalikku teenust ja kellel on selleks laiad volitused.¹⁶⁰ Sellele tuginedes võiks öelda, et liidumaa keskkonnavahemees, kes oli käesoleval juhul keskkonnamõju hindamise vajaduse initsiaator, omas õigust nõuda Amt der Salzburger Landesregierungilt Salzburgis asuv föderaalvalitsusasutuselt direktiivis ette nähtud keskkonnamõju hindamise läbiviimise kohustamist. Küll aga ei olnud *Portgás* lahendis seda kolmandat eraisikut, keda selline tagajärg kahjustaks ehk vaidlus oli riigi ja teise n.ö riigiorgani vahel. Sellest tulenevalt on küsitav, kas antud seisukohta on ikkagi võimalik *Salzburger Flughafen*'i lahendile laiendada, kuna kohustatud isikuks oli eraettevõtte, kes järgis siseriiklikku õigust, kus oli direktiiv paraku puudulikult ülevõetud.

Siinkohal on sobiv tuua välja L. Squintani seisukoht riigi kontseptsiooni silmas pidades. Nimelt leiab ta, et käesolev lahend oleks *Marhall*'i doktriiniga¹⁶¹ kooskõlas vaid juhul kui tagajärjed kolmandatele isikutele on kaudsed, kuna direktiivile ei tohi tugineda otse isiku vastu. L. Squintani hinnangul on Austria õiguses Umweltsenati ehk keskkonna asju lahendava halduskolleeegiumi otsused keskkonnamõju hindamise juhtumite osas siduvad. Seega kui vastab tõele, et Umweltsenati otsus mõjutab otseselt indiviidi, siis on see *Marshall*'i doktriini lõpp ning on avatud üks direktiivide vastupidisele vertikaalsele õigusmõjule.¹⁶²

¹⁵⁸ *Wells* lahendis oli see: „... takistamaks *indiviidil* kasutada direktiivi liikmesriigi vastu“.

¹⁵⁹ L. Squintani, (viide 154), lk 147.

¹⁶⁰ EKo C-425/12 *Portgás*, p 34.

¹⁶¹ Direktiiv iseenesest ei saa tekitada eraõiguslikule isikule kohustusi, mistõttu ei saa direktiivile tema vastu sellisena tugineda.

¹⁶² L. Squintani (viide 154), lk 147.

Euroopa Kohus on oma 2009. aasta lahendis *Umweltanwalt von Kärnten* analüüsinud Umweltsenati rolli Austria õiguses. Seal esitatud argumente saab kasutada *Salzburger Flughafen*’i lahendi puhul Umweltsenati kui haldusorgani olemuse ja otsuse siduvuse mõistmiseks. Kohus leidis, et Umweltsenat vastab nõuetele organi õigusliku aluse, otsuste kohustusliku laadi ja alalisuse kohta, samuti õigusnormide kohaldamise ja organi sõltumatuse kohta.¹⁶³ Kohtujurist D. R.-J. Colomer selgitas veelgi täpsemalt, et menetlust Umweltsenatis reguleerivad Austria haldusmenetluseeaduse üldised õigusnormid ning Umweltsenatil on täielik pädevus. Kuigi tema otsused on olemuselt haldusaktid, on neil jõustunud kohtuotsuse jõud, need peavad olema põhjendatud, tehakse avalikul kohtuistungil, kuuluvad täitmisele ja nende peale saab edasi kaevata ainult Austria konstitutsioonikohtule.¹⁶⁴ Seega võib tõdeda, et Umweltsenati otsus mõjutab otseselt indiviidi.

Kokkuvõttes leiab L. Squintani, et mõlemad tõlgendused kujutavad endast otsese õiguspõhje doktriini uut arengut. Kui keskenduda „indiviidi“ kontseptsioonile, siis esindab *Salzburger Flughafen* lihtsalt Wells’i doktriini laienemist. See laiendab isikute hulka, kes võivad direktiivi vahetule õiguspõhjule tugineda, kuid austab endiselt *Marshalli* doktriini¹⁶⁵. Kui aga keskenduda „riigi“ kontseptsioonile, siis võib *Salzburger Flughafen* potentsiaalselt tähendada, et direktiivide vastupidine vertikaalne õiguspõhje, on lubatud. L. Squintani peab arengut positiivseks mõistagi vaid esimesel juhul, sest teise puhul rikutaks õiguskindluse ja proportsionaalsuse põhimõtteid.¹⁶⁶

L. Squintani soovib Euroopa Kohtul järgida seda esimest ehk „indiviidi“ kontseptsiooni, kuid peab nentima, et antud seisukoha rakendamine võib osutada vägagi keeruliseks kui mitte ületamatuks. Nagu selgitas Euroopa Kohus Wells lahendis, et üksnes negatiivsed kõrvaltagajärjed kolmandate isikute õigustele, isegi kui nende ilmnemine on kindel, ei ole piisav põhjus, takistamaks indiviidil kasutada direktiivi liikmesriigi vastu.¹⁶⁷ Seega Wells’i lahendis räägitakse selgelt indiviidi mitte riigiorgani õigusest. Tõepoolest nagu sai ka *Portgás* lahendi juures välja toodud, et vajalike meetmete rakendamine, saavutamaks direktiivis ette nähtud tulemus, on siduv lisaks liikmesriikidele ka kõigi tema asutuste ning üksuste suhtes. Seega

¹⁶³ EKo C-205/08 *Umweltanwalt von Kärnten*, p 36.

¹⁶⁴ EKo C-205/08 *Umweltanwalt von Kärnten*, kohtujurist Damaso Ruiz-Jarabo Colomer’i ettepanek, 58-59.

¹⁶⁵ *Marshalli* doktriin - direktiiv iseenesest ei saa tekitada eraõiguslikule isikule kohustusi, mistõttu ei saa direktiivile tema vastu sellisena tugineda.

¹⁶⁶ L. Squintani, (viide 154), lk 148.

¹⁶⁷ EKo C-201/02, *Wells*, p 57.

printsiibis on liidumaa keskkonnavahemehel õigus või isegi kohustus direktiivi täielik rakendamine ning seda ka riigi vastu tuginedes.

Küll aga ei saa siinkohal nõustuda L. Squintani väitega, et sellisel juhul antud lahend lihtsalt laiendab isikute ringi, kes saavad vahetult direktiivi õigusmõjule tugineda ning, et tegemist on positiivse arenguga. Seda seetõttu, et antud väide saab vastata tõele ainult sellisel juhul kui me ei arvesta asjaolu, et tegemist ei olnud indiviidiga. Arvestades eespool käsitletud riigiorgani mõiste sisustamist ei ole võimalik öelda, et Landesumweltanwaltschaft Salzburg'i näol ei ole tegemist riigiasutuse vaid indiviidiga. See aga mõjutab selgelt huvide proportsioone ning õiguskindluse põhimõtte järgimist. *Wells* lahendis olid ühelt poolt kaalukausil ühe indiviidi õigus liidu õigusest tulenevate hüvede kaitseks ning teiselt poolt kaudne negatiivne tagajärg teisele indiviidile. Kuigi juba siin on küsitav kui palju võib teise isiku õigusi kahjustada, siis on lahendi põhjendus siiski mõistetav. *Salzburger Flughafen*'i puhul on ühelt poolt kaalukausil aga eraettevõtte õiguskindlus, et rakendatakse siseriiklikku õigust ning teiselt poolt riigiasutus, kes soovib direktiivis sätestatu ehk liidu õiguse täielikku toimet olukorras, kus riik ise on direktiivi puudulikult ülevõtnud.

Kuigi keskkonnaõiguse kaitse on Euroopa Liidus oluline põhimõte, siis peaks eesmärgi saavutamine olema tagatud pigem direktiivi õigesti rakendades ning korrektselt ülevõttes kui otse indiviidi kohustades. Antud kaasuse puhul järgis eraettevõtte siseriiklikku õigust ning seega direktiivi vahetu kohaldamine selle isiku vastu näib olevat eraisikut kohustav ning annab selgelt alust rääkida direktiivide võimalikust vastupidisest vertikaalsest õigusmõjust. Seda ilmestab selgelt asjaolu, et kui oleks jäänud siseriikliku õiguse kohaldamise juurde, siis ei oleks eraettevõttel sellist kohustust, nagu antud juhul direktiivi vahetat õigusmõju rakendades, tekkinud. Samuti peab nentima, et kohtu põhjendusel, et tegemist ei ole mitte kohustuse tekkimise vaid kaasuva tagajärjega, ei ole indiviidi perspektiivist lähtuvalt praktilist vahet, kuna tegevus (kohustus või tagajärg) on sisuliselt sama.

Kui *Salzburger Flughafen*'i lahend tehti ilma kohtujuristi ettepanekuta, siis 2016. a lahend *Stadt Wiener Neustadt*¹⁶⁸ lahendati kasutades ka kohtujuristi ettepanekut. Kuna tegemist oli mõlemal juhul Austriat puudutavate ettevõtete keskkonnamõjude hindamise küsimusega, küll mõneti teisest aspektist, siis annab see hea võimaluse kohtu seisukohti põhjalikumalt uurida. Lisaks, on sama direktiivi samade sätete osas tehtud 2017. a lahend *Commune di Corridonia*,

¹⁶⁸ EKo C-348/15 *Stadt Wiener Neustadt*.

mis puudutas Itaalias asuvate ettevõtete keskkonnamõju hindamist. Neid lahendeid analüüsides saab loodetavasti selgust, kas *Salzburger Flughafen*'i lahendi näol oli tegemist erandliku lahendiga või on tegemist uue modaalsusega.

Stadt Wiener Neustadt juhtumi puhul oli vaidlus Wiener Neustadti linna ja Alam-Austria liidumaa valitsuse vahel, küsimuses kas liidumaa valitsuse otsus, milles leiti, et jäätmekütuse tehase käitamine A.S.A. Abfall Service'i poolt tuleb lugeda heakskiidetuks, on õiguspärane. Austria föderaalne halduskohus oli seisukohal, et puudus vajadus hinnata, kas töötlemisvõimsuse laiendamisele, oleks pidanud eelnema keskkonnamõju hindamine, kuna Austria siseriikliku õiguse alusel võis eeldada, et sellele käitisele on antud õiguspärane luba ning see säte ei ole vastuolus liidu õigusega. Selle peale esitas Wiener Neustadti linn kassatsioonkaebuse Austria kõrgeimale halduskohtule väites, et Austria siseriiklik õigus on liidu õigusega vastuolus. Eelkõige oli ta seisukohal, et ei ole täidetud tingimused, mille alusel saaks liikmesriigi õigusega jätta projekti direktiivi 85/337 kohaldamisalast välja.¹⁶⁹

Euroopa Kohus leidis, direktiiviga on vastuolus selline liikmesriigi õigusnorm, millest näib tulenevat,¹⁷⁰ et projektid, millele antud luba ei saa siseriiklikus õiguses sätestatud vaidlustamistähtaja möödumise tõttu vahetult vaidlustada, loetakse keskkonnamõju hindamise kohustuse osas lihtsalt õiguspäraselt loa saanuks. Kohus leidis, et selline säte on juba iseenesest direktiiviga vastuolus kas või seetõttu, et nimetatud sätte õiguslik tagajärg on see, et pädevad asutused vabastatakse kohustusest võtta arvesse asjaolu, et projekt teostati ilma keskkonnamõju hindamiseta. Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt peavad liikmesriigid hüvitama kahju, mis on tekkinud keskkonnamõju hindamise kohustuse täitmata jätmisest. Selleks peavad liikmesriigi pädevad asutused võtma kõik üld- või erimeetmed, et parandada sellise kohustuse täitmata jätmisest tingitud olukord.¹⁷¹

Kohtujurist J. Kokott tõi oma ettepanekus välja, et kohustus viia tagantjärele läbi seni toimumata keskkonnamõju hindamine ei ole vastuolus õiguskindlusega ega õiguspärase ootusega loa olemasolu suhtes. Hindamine kui selline ei too tema sõnul kaasa materiaalsoiguslikke tagajärgi keskkonnamõju kaalumiseks teiste teguritega ning ei ole keelatud niisuguste projektide teostamine, millel on tõenäoliselt negatiivne keskkonnamõju.

¹⁶⁹ EKo C-348/15 *Stadt Wiener Neustadt*, p 2, 16, 18, 19.

¹⁷⁰ Euroopa Kohus jättis selle kontrollimise liikmesriigi kohtule.

¹⁷¹ EKo C-348/15 *Stadt Wiener Neustadt*, p 43-46.

J. Kokott väljendas lootust, et olulise keskkonnakahjustuse tuvastamine, toob kaasa meetmete võtmise selle vältimiseks või projektist loobumise. Kui seda aga ei juhtu, siis on keskkonnamõju hindamisel funktsioon koguda, dokumenteerida ja levitada teavet keskkonnamõjutuste kohta. Seega oli kohtujurist arvamusele, et projekti arendaja satub ebasoodsamasse olukorda peamiselt seetõttu, et ta peab kandma hindamise kulusid, kuid need kulud oleksid tal tekkinud ka juhul, kui hindamine oleks tehtud nõutavaks kuupäevaks. Selle ebasoodsama olukorra vältimise suhtes olemasolev võimalik õiguspärane ootus ei kaalu siiski üles asjaomase üldsuse huvi saada ulatuslikku teavet projekti keskkonnamõju kohta ning selle kohta oma arvamust avaldada.¹⁷²

Antud juhtumi puhul oli arutluse all olev probleem pisut teine kui *Salzburger Flughafen*'i puhul. *Stadt Wiener Neustadt*'i puhul oli küsimus, kas ilma keskkonnamõju hindamiseta antud käitise luba on õiguspärane kui siseriikliku seaduse järgi on selle vaidlustamise tähtaeg möödas. Samuti on nende kahe juhtumi puhul vaidluste osapooled erinevas rollis. Kui *Salzburger Flughafen*'i puhul oli kohtuvaidlus eraettevõtte ja riigiasutuse vahel, siis *Stadt Wiener Neustadt*'is oli vaidlus kahe riigiorгани vahel, milles kaudselt kohustatud eraettevõtte oli osaline.

Kui aga keskenduda nende kahe juhtumi ühistele joontele, siis võib esiteks välja tuua selle, et tegemist on sama direktiivi rakendamisega Austria õiguses, kus on kohaldatud siseriiklikus õiguses sätestatud, mis hiljem on tunnistanud direktiiviga vastuolus olevaks. Teiseks, kaasneb mõlema juhtumi puhul potentsiaalselt negatiivne tagajärg eraettevõtetele. Tingitud on see aga asjaolust, et liikmesriik ei ole direktiivi nõuetekohaselt üle võtnud.

Kohus leidis, et liikmesriigi pädevad asutused peavad võtma kõik üld- või erimeetmed, et parandada sellise kohustuse täitmata jätmisest tingitud olukord. Seega näib, et antud juhul võiks sarnaselt *Salzburger Flughafen*'iga sõnastada *Wells* lahendis toodud loogika selliselt, et: „[...] üksnes negatiivsed kõrvaltagajärjed kolmandate isikute õigustele, isegi kui nende ilmumine on kindel, ei ole piisav põhjus, takistamaks liikmesriigil¹⁷³ kasutada direktiivi vahetult teise riigiorгани (*another emanation of itself*) vastu, tekitades sellega individile kohustusi“.

¹⁷² EKo C-348/15 *Stadt Wiener Neustadt* kohtujurist J. Kokott'i ettepanek, p 45-47.

¹⁷³ *Wells* lahendis oli see: ” ... takistamaks *indiviidil* kasutada direktiivi liikmesriigi vastu”.

Kohtujurist J. Kokott'i leidis, et tagantjärele toimuv keskkonnamõju hindamine ei ole vastuolus õiguskindlusega ega õiguspärase ootusega. Selle argumendiks oli ühelt poolt asjaolu, et hindamise kulud oleks arendaja pidanud kandma ka juhul kui hindamine oleks tehtud nõutavaks kuupäevaks ning teiselt poolt üldsuse huvi saada ulatuslikku teavet projekti keskkonnamõju kohta, mida ei kaalu üles selle ebasoodsama olukorra vältimise suhtes olemasolev võimalik õiguspärane ootus. Antud juhul oli aga jäetud arvesse võtmata kohustatud indiviidi õiguskindlust ja õiguspärase ootust selles osas, et rakendatakse siseriiklikku õigust. Lahendist ei ilmnenud, et A.S.A. Abfall Service oleks soovinud kuidagi kohustusest mööda hiilida. Kaasuse kohasel käitus tema vastavalt siseriiklikus õiguses sätestatule.

Euroopa Kohus põhjendas siseriikliku sätte vastuolu direktiiviga selliselt, et nimetatud sätte õigusliku tagajärge tõttu vabastataks pädevad asutused kohustusest võtta arvesse asjaolu, et projekt selle direktiivi tähenduses teostati ilma keskkonnamõju hindamiseta. Seega näib, nagu sooviks kohus selliselt vältida olukorda, kus liikmesriik saaks kasu oma tegemata jätmisest. Tuletades meelde estoppel põhimõtet,¹⁷⁴ siis tekib paratamatult küsimus kuivõrd on antud juhtumi kontekstis kaitstud indiviidi õigused. Ühelt poolt on mõistetav kohtu seisukoht liidu õiguse täieliku toime tagamiseks, kuid antud juhul ilmneb lahendist, et A.S.A. Abfall Service'le anti luba jäätme käitlusalaiste õigusnormide alusel.¹⁷⁵ Seega lisaks sellele, et siseriikliku seaduse kohaselt oli vaidlustamistähtaeg möödas ei ilmne, et antud luba ei antud sel hetkel kehtivalt. Kahjuks ei ole teada kuidas antud olukord liikmesriigi kohtus lahendati ning seetõttu ei ole võimalik anda ammendavat seisukohta selle kohta, kuivõrd üldse indiviidi õigusi või õiguspärase ootust kahjustati. Küll aga on Euroopa Kohtu otsusest tulenevalt see tõenäoline.

Lisaks Austriale, on samas valdkonnas peetud vaidlusi ka Itaalias. Lahendis *Comune di Corridonia jt.* oli vaidlus Itaalia omavalitsusüksuste koos eraisikutega ning Macerata provintsi (Itaalia) vahel. Vaidlus puudutas Macerata provintsi otsust, millega ta pärast elektriijaamade valmishitamist ja käikuandmist ning tagantjärele tuvastamist leidis, et äriühingutele VBIO1 ja VBIO2 kuuluvad biogaasielektriijaamad vastavad

¹⁷⁴ Riik ei tohi keelduda tunnistamast direktiivi vahetat õiguspärase ootusega kui ta ise ei ole suutnud direktiivi õigesti üle võtta. Liikmesriigil ei ole lubatud oma tegevusetuse tõttu üksikisikut kahjustada.

¹⁷⁵ EKo C-348/15 *Stadt Wiener Neustadt*, p 12.

keskkonnanõuetele.¹⁷⁶ Marche maakonna halduskohus otsustas menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule eelotsuse küsimuse, kas keskkonnamõju hindamist reguleeriva direktiiviga on vastuolus, et direktiivi kohaselt nõutava rajatise projekti keskkonnamõju hindamine on tegemata jäetud, aga see seadustatakse pärast käitise jaoks väljastatud loa tühistamist hindamise läbiviimisega tagantjärele, kui rajatis on valminud ja käiku antud.¹⁷⁷

Euroopa Kohus vastas sellele küsimusele, et juhul kui direktiivi 85/337 kohaselt nõutav projekti keskkonnamõju hindamine on tegemata jäetud, siis liidu õigus ühelt poolt nõuab, et liikmesriigid kõrvaldaksid selle tegematajätmise õigusvastased tagajärjed. Samas ei takista keskkonnamõju hindamise läbiviimist olukorra seadustamiseks pärast rajatise valmimist ja käikundmist, tingimusel et: a) riigisiseste õigusnormidega, mis seadustamist lubavad, ei anta huvitatud isikutele võimalust liidu õigusnormide täitmisest kõrvale hiilida või olla nende täitmisest vabastatud ja b) olukorra seadustamiseks läbiviidav hindamine ei puuduta üksnes rajatise tulevast keskkonnamõju, vaid võtab arvesse ka pärast rajatise valmimist avaldunud keskkonnamõju.¹⁷⁸

Sellisele järeldusele jõudis kohus ELL artiklis 4 sätestatud lojaalse koostöö põhimõtet silmas pidades, mille kohaselt on liikmesriigid kohustatud kõrvaldama liidu õiguse sellise rikkumise õigusvastased tagajärjed. Liikmesriigi pädevad asutused on seega kohustatud võtma oma pädevuse piires kõik vajalikud meetmed tekkinud keskkonnamõju hindamise tegemata jätmise heastamiseks, näiteks juba väljastatud loa ära võtma või selle kehtivuse peatama, et hindamine läbi viia.¹⁷⁹

Antud lahendis oli vaidluse osapooli väga palju. Ühel pool olid eraisikud ja kaks Itaalia omavalitsusüksust ning teisel pool eraettevõtte ja Itaalia provints. Nagu nentis kohtujurist J. Kokott oma ettepanekus, siis kuulus keskkonnamõju hindamine Macerata provintsi pädevusse, kes asjaomast otsust siiski ei teinud, sest Marche maakonna seadusest tulenevalt ei olnud sellise võimsusega rajatiste keskkonnamõju hindamine nõutav.¹⁸⁰ Seega lähtusid eraettevõtted VBIO1 ja VBIO2 Itaalia siseriiklikust õigusest.¹⁸¹

¹⁷⁶ EKo C-196/16 ja C-197/16 *Comune di Corridonia jt.*, p 2.

¹⁷⁷ EKo C-196/16 ja C-197/16 *Comune di Corridonia jt.*, p 28.

¹⁷⁸ EKo C-196/16 ja C-197/16 *Comune di Corridonia jt.*, p 43.

¹⁷⁹ EKo C-196/16 ja C-197/16 *Comune di Corridonia jt.*, p 35.

¹⁸⁰ EKo C-196/16 ja C-197/16 *Comune di Corridonia jt.* kohtujurist J. Kokott'i ettepanek, p 15.

¹⁸¹ Itaalia põhiseaduslikkuse järelevalve kohus tunnistas viidatud seaduse hiljem siiski kehtetuks.

Selle lahendi puhul ei saa täie kindlusega väita, et tegemist on vastupidise vertikaalse õigusmõjuga kuna iseenesest andis Macerata provints nende projektide kooskõlale keskkonnanormidega positiivse hinnangu ning Euroopa Kohus ei välistanud antud olukorra seadustamist. Seega võis lõpptulem olla selline, et tagantjärele läbiviidud keskkonnamõju hindamine vastas Euroopa Kohtu poolt esitatud kriteeriumitele ning negatiivseid tagajärgi eraettevõtjatele ei kaasnud. Siiski, võib kahelda Itaalia provintsi ettenägelikkuses, selles osas, et tegemist ei olnud mitte pelgalt olukorra seadustamisega vaid kõiki eelnevaid ning järgnevaid keskkonnamõjusid arvesse võtva hindamise tulemusel antud loaga. Sellest lähtuvalt on tõenäoline ka hilisem lubade tühistamine, mida võib aga pidada väga ebasoodsaks lahendiks eraettevõttele.

Kohtujurist J. Kokott oli seisukohal, et seni kuni luba on võimalik veel vaidlustada, ei saa loaga seoses tekkida õiguspärast ootust. Kui projekti arendaja teostab projekti, olenemata loa andmise otsuse peale esitatud kaebusest, siis on see tema risk, kui luba osutub hiljem ebaseaduslikuks.¹⁸² Kuni projekti arendaja ootus rajaneb liidu õigusega vastuolus olevatel siseriiklikel õigusnormidel, tuleks äärmisel juhul kaaluda vastutavate siseriiklike asutuste vastu kahju hüvitamise nõude esitamise võimalusi.¹⁸³

Kohtujurist andis antud lahendi puhul ka selgituse, miks ei saa selle juhtumi puhul rääkida vastupidisest vertikaalsest õigusmõjust üksikisikule. Nimelt, ei ole liikmesriigi kohustus lasta pädevatel asutustel teha keskkonnamõju hindamine otseses seoses sellise kohustusega, mida peab direktiivi järgi täitma arendaja. Olukord, et käitis tuleb seniks, kuni on olemas hindamise tulemused, seisata, on liikmesriigi kohustuse hilinevad täitmise tagajärg. Seega ei saa sellist tagajärge käsitada nii, et kaudselt seatakse sellega direktiivi sätetest tulenevalt kohustused arendajale.¹⁸⁴ Lisaks märgib J. Kokott, et kui selgub, et projekt rikub imperatiivsetest normidest tulenevaid tingimusi, siis tuleb projekti kohandada või see koguni lõpetada ning seda ka tagantjärele hindamist tehes.¹⁸⁵

Kohtujuristi seisukohta hinnates peab tõdema kimbatust esitatud väidete osas. Esiteks, on käitise seisatamine hindamise perioodiks vaid üks ebasoodne tagajärg. Sellele võivad aga lisanduda kulud projekti kohandamiseks või hoopis selle lõpetamine. Arvestades, et Itaalia

¹⁸² EKo C-196/16 ja C-197/16 *Comune di Corridonia jt.* kohtujurist J. Kokott'i ettepanek, p 44.

¹⁸³ EKo C-196/16 ja C-197/16 *Comune di Corridonia jt.* kohtujurist J. Kokott'i ettepanek, p 45.

¹⁸⁴ EKo C-196/16 ja C-197/16 *Comune di Corridonia jt.* kohtujurist J. Kokott'i ettepanek, p 47.

¹⁸⁵ EKo C-196/16 ja C-197/16 *Comune di Corridonia jt.* kohtujurist J. Kokott'i ettepanek, p 50.

siseriikliku õiguse kohaselt ei olnud antud juhtumi puhul keskkonnamõju hindamine nõutav, siis ei saa paraku nõustuda, et kaudselt ei seatud direktiivi sätetest tulenevaid kohustusi ehk tagajärgede likvideerimist, arendajale.

Võttes arvesse, et *Stadt Wiener Neustadt*'i lahendi vaidluse pooled olid mõlemad riigiasutused, siis on kohtul tõenäoliselt lihtsam väita, et tegemist ei ole direktiivi vastupidise vertikaalse õigusmõjuga, kuna ta saab tugineda ka oma varasemas praktikas kasutatud kaudsete tagajärgede tekkimisele. Sama ei saa aga öelda *Salzburger Flughafen*'i lahendi puhul, kus kohus leidis, et direktiivi sätte omab vahetut õigusmõju ning vaidluse osapooled olid eraettevõtte ja riigiorgan, kus ebasoodne tagajärg saabus eraettevõttele.

Kui vaadata nende mõlema lahendi potentsiaalset tulemit, siis on see suhteliselt sarnane. Mõlemal juhul talitasid eraettevõtted vastavalt siseriiklikule seadusele, kuid peale riigiorganite vahelist tekkinud vaidlust direktiivi siseriiklikusse õigusesse ülevõtmise osas, oli Euroopa Kohtu seisukoht, et direktiiv oli ühel juhul Austria siseriiklikku õigusesse puudulikult ülevõetud ning teisel juhul, et siseriiklik sätte oli direktiiviga vastuolus. Sellest tulenevalt kaasnes aga ebasoodne olukord eraettevõtetele. Vaadates aga direktiivi vertikaalsete kolmnurksuhete kohtupraktika evolutsiooni on ilmne, et on toimunud selge areng.

Selliste kolmnurksuhete puhul on Euroopa Kohtul oluline leida tasakaal ühe indiviidi õiguspärase ootuse osas, et kohaldatakse siseriiklikku õigust ning teiselt poolt tagada liidu õiguse täieliku õigustoime ja sellest tulenevate teiste indiviidide õiguste kaitse.¹⁸⁶ Kuigi kohtupraktikast on ilmne, et Euroopa Kohus on direktiivi 85/337 teatud artiklite¹⁸⁷ osas kinnitanud nende vahetut õigusmõju, ei ole praktikas siiski selget arusaama vahetu õigusmõju piiride osas. Kuigi Euroopa Kohus on selgelt keelanud indiviididele otseste kohustuste tekitamist või sanktsioonide rakendamist, siis on samal ajal ta siiski lubanud teatud negatiivsete tagajärgede tekkimist isikutele.¹⁸⁸

¹⁸⁶ H. Nyssens, (viide 122), lk 411.

¹⁸⁷ Artiklid 4(2) ja 2(1).

¹⁸⁸ D. Elvin. J. Robinson. Environmental Impact Assessment. Journal of Planning & Environmental Law. 2000, Sep, lk 879, 888, 889.

G. Winter jt. käsitlesid oma artiklis direktiivi 2004/35, mis reguleerib keskkonnavastutust keskkonnakahjude ärahoidmise kohta.¹⁸⁹ Nad tõdevad, et selle direktiivi artikkel 12¹⁹⁰ omab potentsiaalselt vahetut õigusmõju, mis aga võib viia selgelt vastupidise vertikaalse vahetu õigusmõju tekkimiseni. Kuigi *Wells* lahend annab n.ö loa kaudsete tagajärgede tekkimiseks kolmandatele isikutele, siis antud direktiivi artiklid 5, 6 ja 12 on otseselt seotud indiviidide kohustustega. Seega kui antud sätted jäävad siseriiklikusse õigusesse ülevõtmata või seda tehakse ebakorrektselt, siis on võimalik konkreetsete kohustuste tekkimine indiviidile. G. Winter jt. tõdevad vajadust edasise kohtupraktika osas, et mõista erisust negatiivsete kõrvaltagajärgede ning indiviidile tekitatavate kohustuste vahel.¹⁹¹

Evolutsioon Marshalli doktriinist on vähemalt keskkonnamõjude hindamise osas väga selge. Euroopa Kohus on selgelt laiendanud direktiivist indiviidile tulenevate kohustuste või tagajärgede lubamise ulatust.

¹⁸⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/35/EÜ, 21. aprill 2004, keskkonnavastutusest keskkonnakahjustuste ärahoidmise ja parandamise kohta. Eelkõige artikkel 5, 6 ja 12.

¹⁹⁰ Artikkel 12 sätestab, et füüsilistel või juriidilistel isikutel: a) keda keskkonnakahjustus mõjutab või tõenäoliselt mõjutab või b) kelle huvisid keskkonnakahjustusega seotud otsuse vastuvõtmine piisavalt puudutab või alternatiivselt, c) kes väidavad, et nende õigusi rikutakse, kui liikmesriigi haldusmenetluse seadus nõuab seda eeltingimusena, on õigus teatada pädevale asutusele tähelepanekutest, mis on seotud nende teada oleva keskkonnakahjustusega või kahjustuse otsese ohuga, samuti õigus paluda, et pädevad asutused rakendavad käesoleva direktiivi kohaseid meetmeid.

¹⁹¹ G. Winter. J. H. Jans. R. Macrory. L. Krämer. Weighing up the EC Environmental Liability Directive. *Journal of Environmental Law* 20(2), 2008, lk 188.

4 KOOSKÕLALINE TÕLGENDAMINE

Kooskõlalise tõlgendamise põhimõte on oluline meede nii direktiivide õigusmõju tagamiseks kui ka õiguse üldpõhimõtete rakendamisel. Nagu sai esimeses peatükis mainitud, siis peavad liikmesriigi kohtud riigisisest õigust tõlgendama võimalikult suures ulatuses direktiivi sõnastust ja eesmärki arvesse võttes, et saavutada seeläbi direktiivis ette nähtud tulemus. Euroopa Kohus sõnastas kooskõlalise tõlgendamise kohustuse esmakordselt kohtuotsuses *Von Colson*¹⁹², täpsustas seda lahendis *Adeneler*'is¹⁹³ ning arendas edasi *Marleasing*'i¹⁹⁴ otsuses. Kohus ühelt poolt kinnitas, et direktiiv ei pane üksikisikutele kohustusi, mistõttu ei või direktiivi sätet kasutada üksikisiku vastu, kuid samas andis siseriiklikule kohtule juhise tõlgendada siseriiklikku õigust direktiivi sõnastust ja eesmärki silmas pidades.¹⁹⁵

Euroopa Kohus on kooskõlalise tõlgendamise kohustust põhjendanud tuginedes Euroopa Liidu lepingu artikkel 4 lg-s 3 sätestatud lojaalse koostöö kohustusele. Selle kohaselt tuleb liikmesriikidel kasutada kõiki asjakohaseid üld- või erimeetmeid, et tagada aluslepingutest või liidu institutsioonide õigusaktidest tulenevate kohustuste täitmine.¹⁹⁶ Järjepideva kohtupraktika kohaselt peavad seega liikmesriigi kohtud riigisisest õigust tõlgendama võimalikult suures ulatuses asjakohase direktiivi sõnastust ja eesmärki arvesse võttes, et saavutada direktiivis ette nähtud tulemus. Riigisisese õiguse kooskõlalise tõlgendamise kohustus on omane Euroopa Liidu lepinguga loodud süsteemile, kuna see võimaldab liikmesriigi kohtutel oma pädevuse piires kohtuvaidluste lahendamisel tagada liidu õiguse tõhus toime.¹⁹⁷

Marleasing'i otsus laiendas Euroopa Liidu õiguse kaudset mõju veelgi. Antud lahendist tulenevalt, nõuab kooskõlalise tõlgendamise põhimõte, et kogu siseriiklikku õigust tuleb tõlgendada Euroopa Liidu õiguse valguses. Lisaks, käsitles *Marleasing*'i kohtuasi erinevalt *Von Colson*'i kohtuasjast vaidlust kahe eraisiku vahel. See on andnud põhjuse järeldada, et

¹⁹² EKo C-14/83 *von Colson*, p 26 ja 28.

¹⁹³ EKo C-212/04 *Adeneler*, p 115.

¹⁹⁴ EKo C-106/89 *Marleasing*, p 23.

¹⁹⁵ U. Lõhmus (viide 21), lk 146.

¹⁹⁶ Euroopa Liidu lepingu konsolideeritud version. Artikkel 4 lg 3.

¹⁹⁷ EKo C-167/17, *Klohn*, p 59 ja 60.

direktiiv avaldab horisontaalset kaudset mõju isegi siis, kui tal puudub horisontaalne vahetu mõju, mistõttu otsus lubab direktiivi appi võtta ka eraõiguslikus vaidluses.¹⁹⁸

Kui varasemalt oli teatav ebaselgus selles osas, et millal tekib kohustus kooskõlaliseks tõlgendamiseks, siis nüüdseks on kohus selgitanud¹⁹⁹, et kui direktiivis määratud tähtajal ei võetud vastu ühtegi ülevõtmiseks vajalikku õigusakti, siis kohaldub kohustus tõlgendada riigisisest õigust kooskõlas ülevõtmata reegluga alates selle tähtaja möödumisest. Sellises olukorras on liikmesriigi kohtul kohustus tõlgendada riigisisest õigust võimalikult suurel määral nii, et jõutakse direktiivi sätetes ette nähtud tulemusele.²⁰⁰

Samas on riigisisese õiguse kooskõlalise tõlgendamise põhimõttel ka teatud piirid. Liikmesriigi kohtu kohustust lähtuda riigisisese õiguse asjaomaste normide tõlgendamisel ja kohaldamisel direktiivi sisust piiravad esiteks õiguse üldpõhimõtted.²⁰¹ Teiseks, ammendub kooskõlalise tõlgendamise kohustus, kui riigisisest õigust ei ole võimalik tõlgendada nii, et see toob kaasa asjaomase direktiiviga kooskõlas oleva tulemuse. Teiste sõnadega öeldes, ei saa see põhimõte olla aluseks riigisisese õiguse *contra legem* tõlgendusele.²⁰²

M. Bobek leiab, et kui direktiivi sättel on vahetu õigusmõju, kujutab see endast täpsemat „siselõiget“ siseriiklikku õiguskorda, kuna baastasandil on kõnealune reegel täielik, identifitseeritav ja ettearvatav, kuna see ei olene heast tõlgendamistahtest ega kujutlusvõimest ega ühegi liikmesriigi õigussüsteemi või selles osaleva isiku paindlikkusest. Seevastu kooskõlalise tõlgendamise rakendamise piirid²⁰³, et mis on *contra legem* liikmesriigi siseriikliku õiguse kontekstis, oleneb paratamatult kohtuniku subjektiivsest hinnangust antud küsimuses.²⁰⁴

Siseriikliku õiguse kohaldamisel, direktiivi eesmärki ja sõnastust silmas pidades, peavad kohtud võtma arvesse siseriiklikku õigust tervikuna²⁰⁵ ja kasutama siseriiklikus õiguses tunnustatud tõlgendusmeetodeid. Samuti hõlmab kooskõlalise tõlgendamise nõue siseriiklike

¹⁹⁸ U. Lõhmus (viide 21), lk 146.

¹⁹⁹ EKo C-212/04 *Adeneler*, p 115. EKo C-167/17, *Klohn*, p 43.

²⁰⁰ G. Betlem, (viide 66), lk 406.

²⁰¹ EKo C- C-456/98 *Centrosteel* kohtujurist Jacobs'i ettepanek, p 32.

²⁰² EKo C-167/17, *Klohn*, p 65.

²⁰³ Kooskõlalist tõlgendamist ei saa kasutada kui tulemus on siseriikliku õigusega *contra legem*.

²⁰⁴ EKo C-167/17, *Klohn* kohtujurist M. Bobek'i ettepanek, p 73.

²⁰⁵ EKo, C-397/01, *Pfeiffer jt*, p 118.

kohtute kohustust vajaduse korral muuta väljakujunenud kohtupraktikat, kui see on tuginenud siseriiklikule õigusele, mis ei ole kooskõlas direktiivi eesmärkidega.²⁰⁶

Kohtujurist M. Bobek tõdes lahendis *Klohn*, et kooskõlalisel tõlgendamisel (kaudsel õigusmõjul) ja vahetul õigusmõjul, olgugi et need on kaheks eri kategooriaks sildistatud, ei ole praktikas selget piiri ning ta nendib, et see on muu hulgas subjektiivse taju küsimus, kas siseriiklik kohtunik jätkuvalt „tõlgendab tugevalt“ siseriiklikku normi, et tagada selle vastavus liidu õigusnormiga, või kohaldab liidu õigusnormi juhtumile vahetult.²⁰⁷ Sellegipoolest tõdeb M. Bobek, et vahetu õigusmõju ja kooskõlaline tõlgendamine on kujunenud Euroopa Kohtu praktikas kahe eri kategooriana: kummagi tagajärjed iseäranis isikute õigustele ja kohustustele on erinevad.²⁰⁸

Kohtujurist Jacobs tõdes lahendi *Centrosteel* ettepanekus, et varasema kohtupraktika pinnalt võib öelda, et: 1) direktiiv iseenesest ei tohi tekitada indiviididele kohustusi kui see on puudulikult siseriiklikusse õigusesse ülevõetud; 2) siseriiklikud kohtud peavad aga tõlgendama siseriiklikku õigust nii palju kui võimalik direktiivi sõnastust ja eesmärki silmas pidades. Ta tõdeb, et see võib kaasa tuua isikule tsiviilvastutuse või tsiviilkohustuse, mida muidu ei oleks tekkinud.²⁰⁹ Kui aga siseriiklikku õigust tõlgendatakse erinevalt pelgalt kooskõlalise tõlgendamise kohustuse tõttu, siis on selle potentsiaalseks tulemiks uute kohustuste tekkimine indiviididele, mida muidu ei oleks tekkinud.²¹⁰

M. Bobek on seisukohal, et direktiivi vahetule mõjule saab tugineda ainult riigi, mitte eraõiguslike isikute vastu. Seevastu kooskõlalise tõlgendamise puhul niisugust piirangut põhimõttes endas ei ole. Kooskõlaline tõlgendamine on eraõiguslike isikute vahelises kohtuasjas seega võimalik. Võib vaielda, kas õiguse üldpõhimõtted, nagu õiguspärase ootuse põhimõte, saaksid ära hoida ebasoodsate tagajärgede asetamist eraõiguslikele kolmandatele isikutele, kuigi näib olevat üldiselt aktsepteeritud, et kooskõlaline tõlgendamine võib isiku õiguslikku olukorda halvendada.²¹¹

²⁰⁶ EKo, C-441/14, *Dansk Industri (DI)*, p 33.

²⁰⁷ EKo C-167/17, *Klohn* kohtujurist M. Bobek'i ettepanek, p 34.

²⁰⁸ EKo C-167/17, *Klohn* kohtujurist M. Bobek'i ettepanek, p 35.

²⁰⁹ EKo C-456/98, *Centrosteel* kohtujurist Jacobs'i ettepanek, p 35.

²¹⁰ P. Craig. The legal effect of Directives: policy, rules and exceptions. *European Law Review*. E.L. Rev. 2009, 34(3), 361.

²¹¹ EKo C-167/17, *Klohn* kohtujurist M. Bobek'i ettepanek, p 74.

Direktiivide vastupidise vertikaalse õigusmõju aspektist, saab antud peatükis käsitletud juhtumite puhul rääkida, vaid kaudselt. Seda seetõttu, et kohaldatakse siseriiklikku õigust ehk mitte vahetult direktiivi. Lisaks on mitmete juhtumite puhul tegemist vaidlusega eraisikute vahel ning seetõttu on riigi tegevuse või tegevusetuse roll jällegi kaudne asjaolu. Seega on antud juhtumite puhul peetud silmas eelkõige direktiivist tuleneva kohustuse tekkimist eraisikule, mille kaudseks põhjuseks on riigi tegevus või tegevusetus.

4.1 JUHUSLIK HORISONTAALNE ÕIGUSMÕJU

Juhuslik horisontaalne õigusmõju (*incidental effect* või *incidental horizontal effect*) on Euroopa Kohtu poolt loodud vahetu õigusmõju doktriini üks alternatiivne käsitus. Euroopa Kohus on korduvalt kinnitanud, et direktiiv ei oma horisontaalset õigusmõju selles mõttes, et eraisik saaks teise eraisiku vastu tugineda vahetult direktiivi sätetele. Sellegipoolest on Euroopa Kohus teatud lahendites lubanud siseriiklikel kohtutel juhendada direktiivis sätestatust ning seda eraisikutevahelistes vaidlustes.²¹² Tegemist on doktriiniga, mille lahendid nõrgestavad *Marshall/Dori*'s sätestatud horisontaalse õigusmõju keeldu, kuna nende näol on tegemist teatud määral siiski direktiivi horisontaalse õigusmõjuga. Olgugi, et need ei tekita indiviidile otseselt kohustusi muudavad nad potentsiaalselt vaidluse tulemit.²¹³

Antud doktriini iseloomustavad lahendid, mida järgnevalt käsitletakse, on *CIA Security*²¹⁴ ja *Unilever Italia*²¹⁵. *CIA Security* lahendis olid vaidluse osapoolteks kolm valveseadmete ja häiresüsteemide tootmise ja müügiga tegelevat konkureerivat eraettevõtet. Küsimus puudutas siseriiklikku tehnilist eeskirja, millest ei olnud direktiivis sätestatud korras komisjoni teavitatud ning seetõttu kohustas Euroopa Kohus siseriiklikus kohust seda kohaldamata jätma.²¹⁶

²¹² M. Ross. Effectiveness in the european legal order(s): beyond supremacy to constitutional proportionality? *European Law Review* 31(4), 2006, lk 476-498.

²¹³ P. Craig, (viide 210), lk 361.

²¹⁴ EKo C-194/94, *CIA Security*.

²¹⁵ EKo C-443/98, *Unilever Italia*.

²¹⁶ EKo C-194/94, *CIA Security*, p 13 ja resolutsioon.

Lahend *Unilever* oli omanäoline selles mõttes, et vaidlus oli kahe eraettevõtte vahel, kellest üks soovis tugineda siseriiklikus õiguses sätestatud nõuetele, teine aga direktiivist tulenevatele nõuetele, mis ei olnud Itaalia siseriiklikusse õigusesse ülevõetud. Euroopa Kohus toetas direktiivi õigusmõju laiendamist eraisikutevahelisele lepingulisele suhtele ning nõustus poolega, kes tugines direktiivist tulenevatele nõuetele.²¹⁷

Kohtujurist Jacobs'i oli seisukohal, et direktiivi õigusmõju rakendamine sellises vaidluses on vastuolus õiguskindluse põhimõttega.²¹⁸ Ta väljendas lahendi *Unilever* ettepanekus sellise olukorra ebaõiglust. Nimelt oli tema sõnul antud juhtumi puhul kaotajaks ettevõtte ja seda mitte enda suutmatuse tõttu täita liidu õigusest tulenevaid nõudeid vaid seda liikmesriigi käitumise tõttu.²¹⁹ Euroopa Kohus aga sellega ei nõustunud ning leidis, et kuna tegemist ei ole olukorraga, kus direktiiv vahetult tekitab isikule kohustusi ning seega võib juhinduda direktiivis sätestatust ning jätta kohaldamata siseriiklik õigusnorm.²²⁰

Lahendid *Unilever* ja *CIA Security* tekitavad paratamatult küsimuse, kuivõrd kooskõlas on need estoppel argumendi ning õiguskindluse põhimõttega. Mõlemal juhul oli liikmesriik jätnud oma kohustuse täitmata. Seega kuigi liikmesriik ei tuginenud ise direktiivi sätetele indiviidi vastu, siis reaalsuses tekitati direktiivist tulenevalt indiviidile kohustusi. M. Ross tõdes, et kui estoppel argument võib olla põhjendatud vaidluses riigi või riigiorganiga, siis eraisikutevahelises suhtes nagu eelnevate lahendite puhul, on selle põhistatus küsitav.²²¹

M. Dougan leiab, et selliste lahendite puhul on oluline analüüsida neid sisulise poole ehk varjatud vertikaalse õigusmõju („*disguised*“ *vertical direct effect*) aspektist lähtuvalt, mitte keskenduda niivõrd asjaolule, et tegemist oli horisontaalse õigusvaidlusega kahe eraisiku vahel. Ta arutleb, kas üldse on võimalik teha mõistlikku vahet kohustuse tekitamisel eraisikule ja kohustuse täitmise nõudmist riigilt, mis tekitab kahjuliku tagajärje eraisikule. Seega olukordades, kus liikmesriik ei ole direktiivi õigeaegselt ülevõtnud või ei ole seda teinud korrektselt ei tohiks lisaks riigile ka eraisikud kasutada ära võimalust, mis on tekkinud liikmesriigi tegemata jätmise tõttu.²²²

²¹⁷ EKo C-443/98, *Unilever Italia*, resolutsioon.

²¹⁸ EKo 26.09.2000, C443/98, *Unilever Italia SpA* kohtujurist Jacobs'i ettepanek, p 100.

²¹⁹ EKo 26.09.2000, C443/98, *Unilever Italia SpA* kohtujurist Jacobs'i ettepanek, p 101.

²²⁰ M. Ross, (viide 212), lk 476-498.

²²¹ M. Ross, (viide 212), lk 476-498.

²²² M. Dougan. The "disguised" vertical direct effect of directives? *Cambridge Law Journal* 2000, 59(3), lk 598.

Oluline asjaolu selle doktriini puhul on see, et eraisikute vahelise vaidluse korral viib see selleni, et ülevõtmata või ebakorrektselt öle võetud direktiiv annab ühele eraisikule õigusliku eelise samas kui teine indiviid asetatakse ebasoodsamasse olukorda. Antud lahendite valguses saab lisaks horisontaalsele õigusmõjule rääkida seega ka vastupidisest vertikaalsest kaudsest õigusmõjust. Nagu ka nimi ütleb, siis seda vaid kaudselt, kuna esiteks ei kohaldata vahetult direktiivi sätet ning teiseks toimub siia alajaotusesse kuuluvate lahendite puhul vaidlus kahe eraisiku vahel mitte suhtes riik vs isik.

4.2 ÕIGUSE ÜLDPÕHIMÕTETE RAKENDAMINE

Järgmine Euroopa Kohtu poolt loodud meede, mis võimaldab tagada direktiivide õigusmõju olukorras, kus on keelatud nende horisontaalne õigusmõju, on õiguse üldpõhimõtete kasutamine. Selle doktriini võib sõnastada selliselt, et kuigi direktiiv ise ei või tekitada indiviidile kohustusi, siis on nende tekitamine võimalik läbi õiguse üldpõhimõtete rakendamise.²²³ Antud doktriini ilmestavad hästi sellised lahendid nagu *Mangold*²²⁴, *DI ehk Dansk Industri*²²⁵, *Dooel Uvoz-Izvoz*²²⁶, *Dominguez*²²⁷ ja *Küçükdeveci*²²⁸.

Lahendis *Mangold* toimus vaidlus eraisikute vahel ning küsimus puudutas direktiivi, mille ülevõtmise tähtaeg ei olnud veel saabunud. Euroopa Kohus leidis nimetatud lahendis, et siseriiklik kohus peab tagama vanuse alusel võrdse kohtlemise üldpõhimõtte täieulatusliku rakendamise ning jätma kohaldamata iga sellega vastuolus oleva siseriikliku õigusnormi, ja seda isegi juhul, kui kõnealuse direktiivi ülevõtmise tähtaeg ei ole veel möödunud.²²⁹

Lahend DI on mitmes mõttes vastuoluline. Selle juhtumi puhul oli vaidlus Dansk Industri (DI) ning K. E. Rasmusseni pärijate vahel seoses Ajosi (kes oli K. E. Rasmusseni tööandja) keeldumisega maksta töölepingu ülesütlemise hüvitist.²³⁰ Kuna tegemist oli eraõiguslike

²²³ P. Craig, (viide 3), lk 211.

²²⁴ EKo C-144/04 *Mangold*.

²²⁵ EKo C-441/14, *Dansk Industri (DI)*.

²²⁶ EKo C-384/17 *Dooel Uvoz-Izvoz Skopje Link Logistic N&N vs Budapest Rendőrfőkapitánya*,

²²⁷ EKo C-282/10 *Dominguez*.

²²⁸ EKo, C-555/07, *Küçükdeveci vs. Swedex GmbH & Co. KG*.

²²⁹ EKo C-144/04 *Mangold*, p 78.

²³⁰ EKo, C-441/14, *Dansk Industri (DI)*, p 2.

isikute vahelise vaidlusega, mille raames ei olnud võimalik tunnustada direktiivi sätete vahetut õigusmõju ning Taani siseriikliku õiguse liidu õigusega kooskõlaline tõlgendamine oleks olnud vastuolus siseriikliku kohtupraktikaga, siis pidas Taani kohus oluliseks saada vastus küsimusele, kas töötaja võib tugineda liidu õigusest tulenevale vanuse alusel diskrimineerimise keelu üldpõhimõttele eraõigusliku tööandja vastu, et viimane maksaks töölepingu ülesütlemise hüvitist, nagu see on ette nähtud Taani õiguses, isegi kui tööandja on vastavalt siseriiklikule õigusele selle maksmisest vabastatud.²³¹

Taani kohtul tekkis küsimus, mil määral saab liidu õiguse kirjutamata põhimõtte takistada eraõiguslikku tööandjat tuginemast selle põhimõttega vastuolus olevale siseriiklikule õigusnormile. Lisaks soovis eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitada, kas niisuguses olukorras on liidu õiguse kohaselt siseriiklikul kohtul võimalik kaaluda ühelt poolt vanuse alusel diskrimineerimise keelu üldpõhimõtet ning teiselt poolt õiguskindluse põhimõtet ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet ning jõuda järeldusele, et vanuse alusel diskrimineerimise keelu üldpõhimõtte peab taanduma õiguskindluse põhimõtte ees, mistõttu kooskõlas siseriikliku õigusega vabastatakse tööandja kohustusest tasuda töölepingu ülesütlemise hüvitist.²³²

Euroopa Kohus vastas esitatud küsimustele, et liidu õigust tuleb tõlgendada nii, et siseriiklik kohus, peab siseriiklike õigusnormide kohaldamisel neid tõlgendama nii, et neid oleks võimalik kohaldada kooskõlas selle direktiiviga, või jätma sellise kooskõlalise tõlgendamise võimatuse korral kohaldamata kõik siseriikliku õiguse sätted, mis on vastuolus vanuse alusel diskrimineerimise keelu üldpõhimõttega. Seda kohustust ei saa kahtluse alla seada õiguskindluse põhimõtte ega õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte ega ka ennast liidu õigusega vastuolus oleva siseriikliku sätte kohaldamise tõttu kahjustatuks pidava eraõigusliku isiku võimalus taotleda asjaomase liikmesriigi vastutuse tuvastamist seoses liidu õiguse rikkumisega.²³³

Euroopa Kohus jõudis sellisele järeldusele tuginedes varasemale kohtupraktikale, kus vanuse alusel diskrimineerimist oli tunnustatud kui liidu õiguse üldpõhimõtet,²³⁴ mis on kohaldatav ka eraõiguslike isikute vaheliste vaidluste puhul. Euroopa Kohus tõdes, et kuigi direktiiv ise

²³¹ EKo, C-441/14, *Dansk Industri (DI)*, p15.

²³² EKo, C-441/14, *Dansk Industri (DI)*, p 18.

²³³ EKo, C-441/14, *Dansk Industri (DI)*, p 43.

²³⁴ EKo, C-441/14, *Dansk Industri (DI)*, p 22.

ei saa tekitada eraõiguslikule isikule kohustusi ja sellele ei saa järelikut tema vastu tugineda, siis on direktiivist tulenev liikmesriigi kohustus saavutada direktiivis ette nähtud eesmärgid ning liikmesriigi kohustus võtta kõik vajalikud üld- või erimeetmed, et tagada selle kohustuse täitmine.²³⁵ Seega leidis kohus, et kuigi siseriikliku õiguse kooskõlalise tõlgendamise põhimõttel on teatavad piirid,²³⁶ siis hõlmab kooskõlalise tõlgendamise nõue siseriiklike kohtute kohustust vajaduse korral muuta väljakujunenud kohtupraktikat, kui see põhineb siseriikliku õiguse tõlgendusel, mis ei ole kooskõlas direktiivi eesmärkidega.²³⁷

Euroopa Kohus ei pidanud õigustatuks eelotsusetaotluse esitanud kohtu seisukohta, et tal on võimatu tõlgendada vaidlusalust siseriiklikku sätet kooskõlas liidu õigusega ainuüksi seetõttu, et ta on seda sätet järjepidevalt tõlgendanud viisil, mis ei ole liidu õigusega kooskõlas.²³⁸ Euroopa Kohus toonitas, et isegi kui siseriiklikul kohtul on tõepoolest võimatu siseriiklikku õigust direktiiviga kooskõnaliselt tõlgendada, siis on ta kohustatud oma pädevuse piires tagama liidu õigusest isikutele tulenevate õiguste kaitse ja liidu õiguse täieliku toime ning jätkma vajaduse korral kohaldamata iga siseriikliku õigusnormi, mis võib olla selle põhimõttega vastuolus.²³⁹

Taani kohtu poolt esitatud küsimusele õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte osas vastas Euroopa Kohus, et siseriiklik kohus ei saa viidata sellele põhimõttele, et jätkata sellise siseriikliku õigusnormi kohaldamist, mis on vastuolus vanuse alusel diskrimineerimise keelu üldpõhimõttega.²⁴⁰ Lisaks nentis kohus, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele ei saa ühelgi juhul tugineda selleks, et keelduda andmast eraõiguslikule isikule, kelle esitatud hagi tulemusel on Euroopa Kohus tõlgendanud liidu õigust nii, et vaidlusalune siseriiklik õigusnorm on liidu õigusega vastuolus, sellest tõlgendusest tulenevat soodustust.²⁴¹ Seega ei või siseriikliku kohtu tõlgendus viia selleni, et kohus seaks tema lahendatavas vaidluses esikohale siseriiklikku õigust järginud eraõigusliku isiku, antud juhul tööandja õiguspärase ootuse kaitse.²⁴²

²³⁵ EKo, C-441/14, *Dansk Industri (DI)*, p 30.

²³⁶ EKo, C-441/14, *Dansk Industri (DI)*, p 32.

²³⁷ EKo, C-441/14, *Dansk Industri (DI)*, p 33.

²³⁸ EKo, C-441/14, *Dansk Industri (DI)*, p 34.

²³⁹ EKo, C-441/14, *Dansk Industri (DI)*, p 35.

²⁴⁰ EKo, C-441/14, *Dansk Industri (DI)*, p 38.

²⁴¹ EKo, C-441/14, *Dansk Industri (DI)*, p 41.

²⁴² EKo, C-441/14, *Dansk Industri (DI)*, p 42.

Lahendis *Dominguez* kordas Euroopa Kohus kooskõlalise tõlgendamise kohustuse vajadust tuginedes liidu õiguse tõhusa toime tagamise vajadusel.²⁴³ Lisaks kinnitas kohus üle siseriikliku õiguse ja kooskõlalise tõlgendamise põhimõtte piirangud. Täpsemalt, et liikmesriigi kohtu kohustust piiravad asjakohaste siseriiklike õigusnormide tõlgendamisel ja kohaldamisel direktiivile viitamisel õiguse üldpõhimõtted ning see ei või olla aluseks siseriikliku õiguse *contra legem* tõlgendamisele.²⁴⁴ Siiski nõuab kooskõlalise tõlgendamise põhimõtte, et siseriiklik kohus teeks kõik, mis on tema pädevuses, arvestades siseriiklikku õigust tervikuna, et tagada asjassepuutuva direktiivi täieulatuslik rakendamine ja saavutada direktiivi eesmärgiga kooskõlas olev tulemus.²⁴⁵ Lahendis *Dansk Industri* rõhutab Euroopa Kohus seda veelgi väites, et kooskõlalise tõlgendamise nõue hõlmab siseriiklike kohtute kohustust vajaduse korral muuta väljakujunenud kohtupraktikat, kui see põhineb siseriikliku õiguse tõlgendusel, mis ei ole kooskõlas direktiivi eesmärkidega.²⁴⁶

P. Craig ja G. de Burca toovad välja kaks asjaolu, mis on selliste lahendite valguses olulised. Nemad analüüsisid seda *Mangold* lahendi valguses, kuid seda sama saab laiendada ka lahendile *Dansk Industri*. Esiteks, seavad nad kahtluse alla seisukoha, et kui aluslepingu loojate arvates ei tohiks selgetele ja täpsetele direktiivi sätetele üksikisiku vastu tugineda, siis kas tõesti peaks see olema lubatud õiguse üldpõhimõtete rakendamisel. Nad leiavad, et seda seisukohta on keeruline selgitada, kuna üldpõhimõtte eksisteerimine võib olla ebaselge ning kohati on keeruline ette näha milliseid direktiivi sätteid üldpõhimõtte kaudu rakendatakse. Seega jääb selliste juhtumite puhul tihti puudu Euroopa Kohtu selgitusest, miks ikkagi mingil konkreetsel juhul on eraisikutevahelises vaidluses üldpõhimõtte rakendamine lubatud.²⁴⁷

Teiseks leiavad nad, et selliste lahendite puhul on probleeme õiguskindluse põhimõttega ning nende kriitika ei hõlma mitte asjaolu nagu ei tohiks üldpõhimõtteid kunagi eraisikutevahelistes suhetes rakendada. Pigem on küsimus aluslepingu sätete ühetaolises tõlgendamises ehk loodud erandid peavad olema kooskõlas põhjendustega, mis olid aluseks esialgsete piirangute loomiseks. Peamised argumendid direktiivide horisontaalse õigusmõju keelule on ELTL artikkel 288 tõlgendamine ning õiguskindluse põhimõtte. Seega väide, et direktiiv ise ei saa panna eraisikutele kohustusi, ei ole piisav põhjendamaks seda õigust

²⁴³ EKo C-282/10, *Dominguez*, p 24.

²⁴⁴ EKo C-282/10, *Dominguez*, p 25.

²⁴⁵ EKo C-282/10, *Dominguez*, p 27.

²⁴⁶ EKo, C-441/14, *Dansk Industri (DI)*, p 33.

²⁴⁷ P. Craig, (viide 3), lk 213.

mingitel teistel alustel (nagu näiteks tuginedes üldpõhimõtetele). Seetõttu peaks Euroopa Kohus selgelt põhjendama kuidas on tagatud indiviidi õiguskindlus paremini sellisel juhul kui kohustus tuleneb üldpõhimõtetest ning mitte direktiivist. Seetõttu peavad, nimetatud autorid, vahetu õigusmõju rakendamist läbi üldpõhimõtete õiguskindluse mõttes tihti problemaatilisemaks kui seda oleks direktiivi horisontaalse vahetu õigusmõju lubamine.²⁴⁸

Lahendi DI teeb omanäoliseks lisaks veel asjaolu, et Taani siseriiklik kohus eiras Euroopa Kohtu poolt antud suunist selle juhtumi lahendamiseks tehes sellele vastupidise lahendi. Taani kohus jäi kindlaks enda seisukohale, et kooskõlaline tõlgendamine ei olnud antud juhtumi puhul võimalik ning see oleks viinud siseriikliku õiguse *contra legem* tõlgendamiseni.²⁴⁹ Antud juhtum peegeldab selgelt, et indiviidi seisukohast vaadatuna, tekitab see veel suuremaid probleeme õiguskindlusega. Esiteks ei ole indiviidile selge ja ettenähtav, kas otsuse tegemisel lähtutakse siseriiklikust õigusest või direktiivist või hoopis üldpõhimõtetest. Teiseks, kui siseriiklik kohus ja Euroopa Kohus on samas asjas erineval seisukohal, siis kuidas peaks suutma inivid sellises olukorras orienteeruda.

4.3 DIREKTIIVIGA SÕLTUVUSES OLEVA MÄÄRUSE RAKENDAMINE

Antud doktriin on sõnastatud selliselt, et kuigi direktiiv ei oma vahetut horisontaalset õigusmõju, siis võib ta seda teha juhul kui soodustuse saamine määruse alusel on seatud sõltuvusse direktiivi järgimisest.²⁵⁰ Sellise alternatiivse õigusmõju üheks ilmekaks käsitluseks on 2008. aasta *Viamex*'i²⁵¹ lahend. Antud vaidluse üheks osapooliks oli eraettevõtte ning teiseks Saksamaa tolliasutus, kes jättis *Viamexi* eksporditoetuse taotluse rahuldamata. Tegemist on omanäolise lahendiga, mis laiendas direktiivide õigusmõju ulatust veelgi.

Vaidlus oli ettevõtte *Viamex* ja Hamburgi tolliameti vahel seoses Liibanoni veetud elusveiste eest makstavat eksporditoetusega. *Viamex* deklareeris Hamburgi tolliametile 35 elusveise

²⁴⁸ Craig, (viide 3), lk 213.

²⁴⁹ U. Sadl. S. Mair. Mutual disempowerment: case C-441/14 Dansk Industri. A. Case Comment. European Constitutional Law Review. E.C.L. Review 2017, 13(2), 354-355.

²⁵⁰ P. Craig, (viide 3), lk 214.

²⁵¹ EKo C-37/06 ja C-58/06, *Viamex jt*.

ekspordi Liibanoni²⁵², mille viimane jättis rahuldamata, kuna esitatud teekonnaplaani uurimisel selgus, et direktiivis 91/628 ette nähtud puhkeajast ei oldud kinni peetud. Viamex väitis, et nimetatud normi järgimata jätmine oli tingitud sellest, et ametlik veterinaararst oli andnud korralduse jätkata vedu enne 24-tunnise puhkeaja möödumist ning veo viibimine oli tingitud lisaks veel liiklusõnnetuse tõttu. Hamburgi tolliameti leidis, et Viamex oleks pidanud selle vaatamata olema teadlik direktiivis ette nähtud puhkeageadest.²⁵³ Euroopa Kohtule esitati eelotsuse küsimused, et saada vastus, kas määrus²⁵⁴ on kehtiv osas, milles see seab eksporditoetuse maksmise eelduseks direktiivist 91/628 kinnipidamise ning juhul kui vastus esimesele küsimusele on jaatav, siis kas antud otsus eksporditoetust mitte maksta oli kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega.²⁵⁵

Euroopa Kohus selgitas oma otsuses, et määruse kehtetuse põhjusena ei saa käsitleda asjaolu, et antud määrusega on elusveiste eksporditoetuste maksmine seatud sõltuvusse sellest, et oleks järgitud mõningaid tingimusi, mis on kindlaks määratud teatavas õigusaktis, millel on oma eesmärgid, mis on õiguspärased ja kujutavad endast liidu õigusega kõikidele liikmesriikidele ja institutsioonidele pandud muutumatuid ja alalisi kohustusi ühise põllumajanduspoliitika kujundamisel ja rakendamisel.²⁵⁶ Seega ei leidnud kohus esimese küsimuse analüüsi tulemusel ühtegi asjaolu, mis võiks mõjutada antud määruse kehtivust.²⁵⁷

Kohus tõdes, et väljakujunenud kohtupraktika põhjal on selge, et direktiiv iseenesest ei saa luua üksikisikutele kohustusi.²⁵⁸ Kuid põhimõtteliselt ei saa siiski välistada seda, et direktiivi norme kohaldatakse määruses sõnaselgelt direktiivi normidele viitamise kaudu, järgides sealjuures õiguse üldpõhimõtteid ja eelkõige õiguskindluse põhimõtet.²⁵⁹ Kohus leidis, et eksporditoetuste maksmise tingimuste analüüsi tulemusel ei ilmnenu ühtegi asjaolu, mille põhjal võiks järeldada, et määrus on ilmselgelt ebasobiv võrreldes püstitatud eesmärgiga, mis

²⁵² Ettevõtte ZVK puhul olid asjaolud sarnased ning seega esitati mõlema juhtumi lahendamiseks identsed eelotsuse küsimused.

²⁵³ EKo C-37/06 ja C-58/06, *Viamex jt*, p 12.

²⁵⁴ Määruse nr 805/68 (veise- ja vasikalihaturu ühise korralduse kohta) üksikasjalikke rakenduseeskirju on täpsustatud komisjoni määruses nr 615/98, mille artikkel 1 sätestab, et elusveiste eksporditoetuste maksmise tingimuseks on see, et loomade vedamisel kuni nende esmakordse mahalaadimiseni lõppsihtkohaks olevas kolmandas riigis on järgitud direktiivis 91/628 (käsitleb loomade kaitset vedamise ajal) sätestatud tingimusi.

²⁵⁵ EKo C-37/06 ja C-58/06, *Viamex jt*, p 14.

²⁵⁶ EKo C-37/06 ja C-58/06, *Viamex jt*, p 26.

²⁵⁷ EKo C-37/06 ja C-58/06, *Viamex jt*, p 31.

²⁵⁸ EKo C-37/06 ja C-58/06, *Viamex jt*, p 27.

²⁵⁹ EKo C-37/06 ja C-58/06, *Viamex jt*, p 28.

on elusloomade kaitse tagamine eksporditoetuste süsteemi kaudu.²⁶⁰ Sellest järeldas kohus, et teise küsimuse analüüsi tulemusel ei ilmnenud ühtegi asjaolu, mis proportsionaalsuse põhimõtet arvestades võiks mõjutada määruse kehtivust.²⁶¹

Kohus selgitas, et pädeva asutuse ülesanne on hinnata, kas direktiivi normide järgimata jätmine mõjutas loomade heaolu ja kas vastaval juhul on võimalik seda heastada ning kas selle rikkumise korral jätta eksporditoetus maksmata, vähendada seda või maksta see välja. Nimetatud asutus peab otsustama ka seda, kas eksporditoetust tuleb vähendada proportsionaalselt loomade arvule, või tuleb see toetus maksmata jätta seetõttu, et nimetatud direktiivi ühe normi järgimata jätmine mõjutas kõigi loomade heaolu.²⁶²

P. Craig ja G. de Burca nentisid *Viamex*'i lahendi valguses kahte olulist aspekti. Esiteks, ei ole Euroopa Kohus viinud seda vastavusse *Marshall*'i lahendi seisukohaga. Eelduslikult võiks selle tema sõnul antud lahendi valguses sõnastada selliselt, et kuigi direktiiv iseenesest ei tohi tekitada kohustusi eraisikutele, siis võib ta seda teha kui sellele viidatakse läbi määruse, mis omab nii horisontaalset kui ka vertikaalset õigusmõju ning aluslepingute loojad oleksid sellise lahendusega rahul.²⁶³

Teiseks, tekitab antud lahend küsitavusi seoses õiguskindluse põhimõtte järgimisega. Euroopa Kohus asus lahendis seiskohale, et määruks tehtud üldise viite eesmärk on tagada, et järgitaks nimetatud direktiivi vastavaid norme, mis reguleerivad elusloomade heaolu ja eelkõige loomade kaitset vedamise ajal. Järelikult ei saa nimetatud viidet, mis kehtestab toetuse maksmise tingimused, tõlgendada nii, nagu hõlmaks see direktiivi kõiki norme ja eelkõige neid, millel ei ole nimetatud direktiivi peamise eesmärgiga mingisugust seost. Eraisikute aspektist vaadatuna loob see suurel hulgal ebakindlust, kuna see tähendab, et nad peaksid suutma selliste üldiste viidete alusel eristada, millised direktiivist tulenevad sätted on n.ö tõeliselt kohustusi tekitavad.²⁶⁴

²⁶⁰ EKo C-37/06 ja C-58/06, *Viamex jt*, p 45.

²⁶¹ EKo C-37/06 ja C-58/06, *Viamex jt*, p 46.

²⁶² EKo C-37/06 ja C-58/06, *Viamex jt*, p 44.

²⁶³ P. Craig, (viide 3), lk 215.

²⁶⁴ P. Craig, (viide 3), lk 215.

Samade kohtuvaidluse osapoolte (*Viamex vs hamburgi tolliamet*) vahel toimus veel kaks vaidlust,²⁶⁵ kus olid arutlusel sama määruse ja direktiivi rakendamisega seotud küsimused. Kui kaks esimest lahendit tehti kasutades ka kohtujuristi ettepanekut, siis kolmas, 2011. a. lahend tehti ilma kohtujuristi ettepanekuta. Huvitav on asjaolu, et kohtujurist P. Mengozzi jõudis antud lahendite analüüsimisel kahel korral teistsugusele järeldusele kui kohus ning seega tasub seal esitatud seisukohti täpsemalt käsitleda.

Kui Euroopa Kohus ei suutnud arutlusel oleva juhtumi puhul leida ühtegi asjaolu, mis võiks mõjutada antud määruse kehtivust või selle ebaproportsionaalsust, siis kohtujurist P. Mengozzi leidis, et antud määruse artikkel 1 tuleb lugeda kehtetuks, kuna see on vastuolus proportsionaalsuse põhimõttega, sest see asetab kogu vastutuse loomade kaitse eest eksportijale ning jätab viimase automaatselt ja rangelt ilma eksporditoetuse saamise õigusest. Kohtujurist nendib, et teekonnaplaanist kõrvalekaldumine võib sõltuda ka liikmesriikide ametiasutuste käitumisest. Seega ei näi talle õige kohaldada seda sanktsiooni ka siis, kui ametiasutused tunnistavad, et loomade tervis on hea ja annavad vedajale korralduse jätkata vedu nimetatud teekonnaplaanist kõrvale kaldudes.²⁶⁶

Samade poolte vahel toimunud kolmandas, 2011. a. lahendis, oli eelotsuse küsimus selles osas, kas vaidluse all olev direktiivi säte on kohaldatav ka raudteetranspordi suhtes. Põhikohtuasja asjaolude ilmemisel kehtinud Saksa siseriiklik õigus sätestas veopiirangute kohta: „1. Kui lähtekoht ja sihtkoht asuvad samas riigis, ei tohi loomade vedu tapamajja kesta üle kaheksa tunni. [...] 2. Lõikes 1 loetlemata liikide hulka kuuluvate loomade vedamise korral on eksportija ja veoettevõtja kohustatud pärast maksimaalselt kaheksa tundi kestnud vedu tagama loomade mahalaadimise, söötmise, jootmise ning andma neile vähemalt 24-tunnise puhkeaja peatuspaigas, mille on liikmesriigi pädev asutus heaks kiitnud [...] 5. Lõikeid 2 ja 3 koosmõjus 2. lisaga, mis käsitleb loomade mahalaadimist ja puhkeaegu, ei kohaldata [loomade] raudtee- ja mereveo suhtes.”²⁶⁷

Antud lahendi kohaselt deklareeris *Viamex* 20 elusveise ekspordi Egiptusesse ning taotles Hamburgi tolliametilt eksporditoetust. Kõnealused loomad veeti rongiga Saksamaalt

²⁶⁵ EKo C-96/06 *Viamex* ja EKo C-485/09 *Viamex*.

²⁶⁶ EKo C-37/06 ja C-58/06, *Viamex jt*, kohtujurist P. Mengozzi ettepanek, p 56.

²⁶⁷ EKo C-485/09 *Viamex*, p 10.

Horvaatiasse, misjärel nad laaditi laevale.²⁶⁸ Hamburgi tolliamet jättis pärast veokirja analüüsimist Viamax'i eksporditoetuse taotluse rahuldamata, tuues põhjenduseks, et vedu kestis 33 tundi ja 20 minutit ning ületas seega direktiivi sätestatud veo maksimaalse kestuse, mis on 28 tundi.²⁶⁹ Selle otsuse peale esitatud vaides märkis Viamex, et kuna kõnealuse raudteetranspordi kestus oli kooskõlas siseriiklike õigusnormidega, on eksporditoetuse andmisest keeldumine hea usu vastane.²⁷⁰ Vastavalt siseriiklikele õigusnormidele, millega direktiiv võetakse üle Saksa õiguskorda, ei ole puhkeaegu ja veo kestust käsitlevad sätted kohaldatavad raudteetranspordi suhtes.²⁷¹

Euroopa Kohus ei peatunud pikalt antud küsimuse analüüsimisel ning tõdes, et direktiivis on üldiselt ette nähtud, et pärast sätestatud veo kestust tuleb loomad maha laadida, sööta ja joota ning lasta neil puhata vähemalt 24 tundi. Kohus nentis, et direktiivi eri lõigete sõnastusest tuleneb, et nendes lõigetes, mille kohaldamisala piirdub kindla transpordivahendiga, on seda sõnaselgelt täpsustatud. Kuna vaidluse all olev lõige niisugust täpsustust ei sisalda, siis tuleb leida, et see hõlmab kõiki transpordivahendeid. Miski ei viita sellele, et liidu seadusandja tahe oli piirata selle lõike kohaldamisala üksnes maanteetranspordile ning nentis, et kõnealuse direktiiv arutlusel olevad sätted on kohaldatav ka raudteetranspordi suhtes.²⁷²

Huvitaval kombel ei peatunud Euroopa Kohus asjaolul, et siseriiklik säte oli vastuolus direktiiviga ning ei püüdnud lahendada küsimust, kas antud säte on vahetult kohaldatav ning kas sellele saab üksikisiku vastu tugineda. Võib eeldada, et seda ei tehtud seetõttu, et varasemates lahendites oli kohus jõudnud järelduseni, et antud juhtumi kontekstis kohaldati määrust, mis oli direktiivi järgimisest sõltuvuses. Kuna määrus on kohaldatav ka eraisikute suhtes, siis ei olnud 2008. a tehtud lahendit arvestades kohtul vajalik seda asjaolu analüüsida. Siiski, oli juba see käsitus küsitav nii õiguskindluse kui ka *Marshall*'is esitatud seisukohta silmas pidades. Seega tekib paratamatult küsimus, kas selline käsitus on kooskõlas õiguskindluse põhimõttega.

Nagu sai eespool käsitletud, siis õigusnormid peavad olema muu hulgas selged, täpsed ja ettenähtavate tagajärgedega eriti, kui need normid võivad üksikisikute ja äriühingute suhtes

²⁶⁸ EKo C-485/09 *Viamex*, p 11.

²⁶⁹ EKo C-485/09 *Viamex*, p 13.

²⁷⁰ EKo C-485/09 *Viamex*, p 14.

²⁷¹ EKo C-485/09 *Viamex*, p 16.

²⁷² EKo C-485/09 *Viamex*, p 22-25.

kaasa tuua ebasoodsaid tagajärgi. *Wells* lahendist tuleneb, et õiguskindluse põhimõttega läheb vastuollu kui isikud ei saa tugineda siseriiklikule õigusele.²⁷³ *Viamex* kaasuse kontekstis peab tõdema, et eraettevõtte ei saanud tugineda siseriiklikule õigusele. Samuti peab nentima, et on küsitav, kas õigusmõju omavad direktiivi sätted olid selged, täpsed ja ettenähtavate tagajärgedega. Kuna Euroopa Kohus antud aspekti ei analüüsinud, siis ei ole võimalik selles osas ammendavat vastust anda. Igal juhul näib nagu lisaks kogu vastutusele, mis asetati 2008. a tehtud lahendites eksportija õlule, lasub sellel eraettevõtjal nüüd ka vastutus selle eest, et liikmesriik ei olnud direktiivi korrektselt ülevõtnud.

Kasutades *Arcaro* lahendist tulenevat järeldust, et tuleb eristada kohustuse tekitamist, mis ei ole lubatud, õiguslikest soodustustest ilmajäämisest või kahju tekkimisest, mis on lubatud, siis võib nentida, et antud kaasus jääb sellise tõlgenduse piiridesse. Seega võib ainult spekuloida, kas juhul kui kohus oleks võtnud arutlusele antud juhtumi direktiivi sätte vahetu õigusmõju küsimuse, siis kas tulem oleks olnud sisuliselt sama kui seda mitte analüüsides. Võttes arvesse eelmainitud käsitlust oli ka *Viamex*'i lahendi puhul tegemist ekspordi toetuse näol pigem soodustuse saamisega kui kohustusega.

Eelnevast tulenevalt tekib siiski küsimus, kuidas haakub antud 2011. a lahendiga *Marshall*'is ja *Faccini Dori*'st tuttavad seisukohad, et direktiivi kui sellisega ei saa panna üksikisikule kohustusi ning sellele ei saa järelikult üksikisiku vastu tugineda. Eelduslikult võiks selle sõnastada selliselt, et kuigi direktiiv iseenesest ei tohi tekitada kohustusi eraisikutele, siis võib ta seda teha kui sellele viidatakse läbi määruse, hoolimata asjaolust, et direktiiv, millest nimetatud määrus on sõltuv ei olnud siseriiklikusse õigusesse korrektselt ülevõetud. Peab tõdema, et pelgalt asjaolu, et kohustus või soodustusest ilmajäämine ei tulene otse ja ainult direktiivist vaid määrusest, ei muuda paraku reaalselt tulemit indiviidi jaoks.

²⁷³ Käsitletud lähemalt käesoleva töö lk 32-33.

KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö uurimisprobleem seisneb ebakõlas vastupidise vertikaalse õigusmõju keelu ning Euroopa Kohtu praktika vahel. Täpsemalt, et hoolimata direktiivide vastupidise vertikaalse õigusmõju keelust, on kohtupraktikas siiski lahendeid, kus Euroopa Kohus on direktiivide vahetu õigusmõju tagamiseks, teatud negatiivsete tagajärgede võimalikkust eraisikule möönnud. Sellest tulenevalt oli magistritöö eesmärk, välja selgitada, milliste direktiivi vahetu õigusmõju doktriini ja selle alternatiivsete käsitleste alla kuuluvate juhtumite puhul ilmneb vastupidine vertikaalne õigusmõju ning kuidas on Euroopa Kohus direktiivist tulenevate kohustuste või negatiivsete tagajärgede saabumist lubanud ning põhjendanud.

Magistritöö uurimisprobleemist ja eesmärgist tulenevalt püstitatakse järgnevad uurimisülesanded: analüüsida, milliste direktiivi vahetu õigusmõju ja selle alternatiivsete käsitleste alla kuuluvate lahendite puhul, on võimalik rääkida vastupidisest vertikaalsest õigusmõjust. Välja selgitada, millistel juhtudel on Euroopa Kohus lubanud indiviidile, kas vahetult või kaudselt direktiivist tulenevate kohustuste tekkimist. Uurida, millised on Euroopa Kohtu tõlgendusest tulenevad tagajärjed või sellise tõlgenduse problemaatika. Analüüsida, kuidas on Euroopa Kohus selliste kohustuste tekkimist indiviidile põhjendanud ning võimalusel välja selgitada, kust kulgevad sellise tõlgenduse piirid.

Võib väita, et on üldine konsensus selles osas, et liidu õigus võib anda isikule õigusi, millele saab tugineda siseriiklikus kohtus kui see on piisavalt selge, täpne ja tingimusteta. Direktiivide puhul saavad eraisikud, tugineda neile sätetele siseriiklikus kohtuvaidluses riigi vastu nii juhul, kui riik on jätnud direktiivi siseriiklikku õigusesse ettenähtud tähtajal ülevõtmata, kui ka juhul, kui direktiiv ei ole üle võetud nõuetekohaselt. Siiski on mõisted selge, täpne ja tingimusteta üsna paindliku määratlusega. Vastamaks, kas õigussätel on vahetu õigusmõju või mitte, tuleb arvesse võtta nii selle sätte laadi, üldist ülesehitust kui ka sõnastust. Seetõttu ei pruugi indiviidi jaoks olla selgelt ettenähtav, kas direktiivi sätel on vahetu õigusmõju või mitte.

Direktiivi vastupidine vertikaalne vahetu õigusmõju võib ilmned eelkõige sellistes olukordades, kus tegemist on riigi mõiste laia käsitlesega ehk vaidlus on kahe riigiasutuse vahel. Samuti vertikaalsete kolmnurksuhete puhul, kus üheks osapooliks on riik, teiseks eraisik ning kolmandaks eraisik, kellele tekib kohustus või tagajärg. Tegemist on eelkõige

avaliku õiguse valdkonda kuuluvate juhtumitega. Näitena võib tuua keskkonna, riigihangete, telekommunikatsiooni-, maksu- või tervishoiuvaldkonna juhtumid. Direktiivi vastupidine vertikaalne kaudne õigusmõju võib ilmned eelkõige situatsioonides, kus siseriiklikusse õigusesse ülevõtmata või puudulikult üle võetud direktiiviga kaasnevad negatiivsed tagajärjed ilmnevad eraisikute vahelises vaidluses või kui läbi kooskõlalise tõlgendamise ja/või üldpõhimõtete rakendamise või kui määrus on seatud sõltuvusse direktiivi järgmisest. Järgnevalt antakse iga käsitluse kokkuvõtlikud järeldused, püüdes lahendada püstitatud uurimisülesanded.

Kuna direktiivi vahetule õigusmõjule saab tugineda üksnes riigi vastu, siis tuleb selgelt suuta eristada, keda mõistetakse kui riiki või riigiasutust. Tulenevalt kohtupraktikast, on ilmne, et isikute ring, keda võib kohelda kui riiki või riigiasutust direktiivi vahetu õigusmõju mõistes, on väga lai. Siia alla kuuluvad erinevad piirkondlikud ja kohalikud omavalitsused, riigiettevõtted, teatud eraettevõtted, ülikoolid, avalikku teenust pakkuvad tervishoiuasutused jne. Euroopa Kohus on väljendanud, et sarnaselt liikmesriigile on ka selliste riigiasutuste kohustus võtta kõik vajalikud meetmed direktiivis ette nähtud tulemuse saavutamiseks ning jätta kohaldamata siseriiklikud sätted, mis on liidu õigusega vastuolus.

Samuti tuleneb Euroopa Kohtu praktikast, et kui õigussubjektid saavad tugineda direktiivile mitte eraõigusliku isiku, vaid riigi vastu, siis võivad nad seda teha sõltumata sellest, kellena riik toimib – kas tööandja või avaliku võimu kandjana. Mõlemal juhul tuleb vältida, et riik võiks saada endapoolsest liidu õiguse rikkumisest kasu. Selleks, et tuvastada, kas tegemist on riigiasutusega, tuleb siseriiklikul kohtul võtta arvesse, et sellise asutuse õiguslik vorm ei ole oluline ning riik ei pea olema positsioonis, kus ta iga päev juhib või suunab selle asutuse tegevust. Kui tegemist on riigi omandis või tema kontrolli all oleva asutuse või omavalitusega, siis tuleb selline organ lugeda automaatselt riigi harundiks. Tegemist ei pea olema seejuures riigi poolt rahastatud organiga. Kui tegemist on avalikke teenuseid pakkuva asutusega, kellel on sellega seoses laiemad volitused kui need, mis tulenevad eraõiguslike isikute vahelistele suhetele kohaldatavatest normidest, siis tuleb sellist asutust pidada igal juhul riigi harundiks.

Mõiste laiemad volitused käsitus ei ole, kohtupraktikast tulenevalt, päris selge. Kuigi on selge, et riigi mõiste käsitus on lai, siis selgeid piire selle määratlemiseks, on siiski keeruline tõmmata. Euroopa Kohus on oma lahendites käsitlenud riigi mõiste määratlemist väga erinevalt. Kui teatud juhtudel on jäetud täpsete asjaolude väljaselgitamine liikmesriigi kohtu

hooleks, siis mõnel juhul on Euroopa Kohus andnud selles osas ise selge hinnangu. Samuti ei ole teatud juhtumite puhul Euroopa Kohus pidanud oluliseks laiemate volituste olemasolu analüüsimist. Seega on selles osas veel teatav ebaselgus, millistel juhtudel on oluline analüüsida laiemate volituste olemasolu ning, mis on sellise määratluse aluseks.

Riigi mõiste laia käsitlemise problemaatika seisneb eelkõige selles, et seeläbi laieneb direktiivi vertikaalse õigusmõju ulatus ning direktiivil on vahetu õigusmõju kõikide selliste eraettevõtete suhtes, kus on mingi väike riigi element või osalus. Selline käsitus tekitab küsimusi õiguskindluse põhimõttest tulenevalt, kuna nende ettevõtete jaoks ei ole selline tõlgendus ettenähtav või selge. Samuti ei ole sellistel ettevõtetel üldjuhul võimalik mõjutada liikmesriigi tegevust direktiivi ülevõtmise osas. Samuti võib see tekitada ebavõrdsust juhul kui sellise ettevõtte otsesed konkurendid on teised eraettevõtted, kellele antud direktiivi õigusmõju ei laiene. Seega on selline lai riigi mõiste käsitus, mis lubab teatud olukordades mõningaid eraettevõtteid kohelda kui riigiettevõtteid hägustanud oluliselt vertikaalse ja horisontaalse vahetu õigusmõju piire ning laiendanud vertikaalse vahetu õigusmõju ulatust.

Euroopa Kohtu praktikast nähtub, et vähemalt kriminaalmenetluses ei saa, direktiivist vahetult tulenevalt, panna kohustusi üksikisikutele, ning direktiiv ei saa omada kriminaalvastutust ettenägevat või raskendavat mõju. Samuti ei saa direktiiv omada vahetut õigusmõju kui isiku suhtes soovitakse rakendada sanktsiooni. Samas, on direktiivi vastupidine vertikaalne õigusmõju lubatud olukordades, kus tegemist on õiguse andmisest keeldumisega pettuse tagajärjel. Samuti ilmneb, et Euroopa Kohus eristab direktiivist tulenevat eelise või soodustuse kaotamist, mis on lubatud, indiviidile tekkivast kohustusest, mis jätkuvalt, ei ole lubatud.

Negatiivsed kõrvaltagajärjed kolmandate isikute õigustele, isegi kui nende ilmnemine on kindel, ei ole piisav põhjus, takistamaks indiviidil kasutada direktiivi liikmesriigi vastu. Lubatud on seega n.ö kõrvaltoimed, isegi kui need põhjustavad *de facto* vastupidist vertikaalset õigusmõju. Euroopa Kohus ei ole pidanud selliste kõrvaltoimete tekkimist küll vastupidiseks vertikaalseks õigusmõjuks, kuna peab selliseid tagajärgi kaudseks. Seega võib järeldada, et tegemist ei ole vastupidise vertikaalse õigusmõjuga kui indiviidi kohustamine toimub vahendlikult läbi riigi ehk tegemist ei ole spetsiaalselt indiviidile suunatud kohustusega. Samuti võib järeldada, et näib olevat aktsepteeritav negatiivsete tagajärgede tekkimine teisele eraisikule, kui selle tingib teise isiku õiguste kaitse tagamine liikmesriigi suhtes, kes on rikkunud liidu õigust.

Keskkonnaasju puudutavates lahendites on märgata vahetu õigusmõju doktriini uut modaalsust. Kuna Euroopa Kohtu sõnul peavad liikmesriigi pädevad asutused võtma kõik üld- või erimeetmed, et parandada kohustuse täitmata jätmisest tingitud olukord, siis on mitmeid lahendeid, kus puudulikult ülevõetud direktiivist, tuleneb kohustusi individile. Seega näib, et vähemalt keskkonnamõjude hindamise valdkonnas võib väita, et üksnes negatiivsed tagajärjed isikute õigustele, isegi kui nende ilmnemine on kindel, ei ole piisav põhjus, takistamaks liikmesriigil kasutada direktiivi vahetult teise riigiorgani vastu, tekitades sellega individile kohustusi.

Antud käsitluse puhul peab nentima, et kuigi kohus oli ka nende juhtumite puhul seisukohal, et tegemist ei ole kohustuse tekkimise vaid kaasuva tagajärgega, siis ei oleks eraettevõttel sellist kohustust, siseriiklikku õigust rakendades, tekkinud. Samuti peab nentima, et kohtu põhjendusel, et tegemist ei ole mitte kohustuse tekkimise vaid kaasuva tagajärgega, ei ole indiviidi perspektiivist lähtuvalt praktilist vahet, kuna tulem (kohustus või tagajärg) on tema jaoks sisuliselt sama, kui riik oleks vahetult tuginenud direktiivi sättele tema vastu. Euroopa Kohus peab selliste lahendite puhul leidma tasakaalu ühe indiviidi õiguspärase ootuse osas, et kohaldatakse siseriiklikku õigust ning teiselt poolt tuleb tagada liidu õiguse täieliku õigustoime ja sellest tulenevate teiste individide õiguste kaitse. Kohtupraktikast on ilmne, et Euroopa Kohus on direktiivi 85/337 teatud artiklite osas kinnitanud nende vahetut õigusmõju, kuid jätkuvalt ei ole veel selget arusaama individile tekitatud kohustuste ulatuse osas. Kuigi Euroopa Kohus on selgelt keelanud individidele otseste kohustuste tekitamist või sanktsioonide rakendamist, siis on samal ajal siiski lubanud teatud negatiivsete tagajärgede tekkimist isikutele ning mida aeg edasi, seda laiem on sellise tõlgenduse piirid.

Kooskõlalise tõlgendamise põhimõtte rakendamisel saab direktiivide, vastupidise vertikaalse õigusmõju aspektist rääkida, vaid kaudselt. Seda seetõttu, et kohaldatakse siseriiklikku õigust ehk mitte vahetult direktiivi. Siiski on ka nende juhtumite puhul lõpptulem tihti sama, mis direktiivi vahetu õigusmõju korral ning direktiivist tulenev kohustus eraisikule on tekkinud riigi tegevuse või tegevusetuse tõttu. Antud doktriini problemaatika seisneb selles, et eraisikute vahelise vaidluse korral viib see selleni, et ülevõtmata või ebakorrektselt üle võetud direktiiv annab ühele eraisikule õigusliku eelise samas kui teine individ asetatakse ebasoodsamasse olukorda. Sellise tõlgenduse piiride määratlemine või ettenägemine ei ole paraku veel selge. Näib olevat tendents selles suunas, et eelistatud on liidu õigusele tugineva isiku või asutuse õigused.

Tuleb tõdeda, et kaudselt tuleneb direktiividest kohustusi indiviididele sellistes olukordades, kus Euroopa Kohus tugineb direktiivi õigusmõju tagamiseks, üldpõhimõtetele. Antud käsitluse puhul on indiviidil kohati keeruline ette näha, milliseid direktiivi sätteid üldpõhimõtte kaudu rakendatakse. Seega jääb selliste juhtumite puhul tihti puudu Euroopa Kohtu selgitusest, miks ikkagi mingil konkreetsel juhul on eraisikutevahelises vaidluses üldpõhimõtte rakendamine lubatud ning kuidas on tagatud indiviidi õiguskindlus paremini sellisel juhul kui kohustus tuleneb üldpõhimõtetest ning mitte direktiivist.

Samuti võib direktiiv omada vastupidist vertikaalset õigusmõju kui selle sätetele viidatakse otseselt määruses, mida kohaldatakse. Antud käsitluse problemaatika seisneb selles, et juhul kui liikmesriik ei ole direktiivi korrektselt ülevõtnud, siis kuna kohaldatakse määrust, mitte direktiivi, on kohustuse tekkimine isikule lubatud. Eelduslikult võib kohtupraktikast tuleneva järelduse sõnastada selliselt, et kuigi direktiiv iseenesest ei tohi tekitada kohustusi eraisikutele, siis võib ta seda teha kui sellele viidatakse läbi määruse, hoolimata asjaolust, et direktiiv, millest nimetatud määrus on sõltuv ei olnud siseriiklikusse õigusesse korrektselt ülevõetud.

Kokkuvõtvalt võib nentida, et Euroopa Kohus tõlgendab direktiivist tulenevat kohustust, mis ei ole lubatud, suhteliselt kitsalt. Näib, nagu peab Euroopa Kohus selliseks tõlgenduseks vaid olukorda, kus vaidlus on riigi ja eraisiku vahel ning, kus tuginetakse vahetult direktiivi õigusmõjule, mis seisneb konkreetselt kohustuse tekitamises. Selgelt ilmneb see keeld kriminaalasjades, kus vaidluses riik vs eraisik ei ole lubatud direktiivist vahetult tulenevalt kohustuste tekkimine ning kriminaalvastutust ettenägev või raskendav mõju. Eristatakse ka kohustuse tekitamist, mis ei ole lubatud, muudest soodustustest või eelistest ilmajäämisest, mis on lubatud. Samuti on lubatud erinevad vahendlikud või negatiivsed n.ö kõrvaltagajärjed. Tuleb tõdeda, et Marshall'i doktriinist on toimunud selge evolutsioon direktiivi õigusmõju tagamiseks ning seejuures on laiendatud indiviidile tekkinud kohustuste või tagajärgede tekkimise ulatust.

Siiski tekitab eelmainitud evolutsioon küsimuse, kas see on jätkuvalt kooskõlas sellise keelu aluseks olnud põhjendustega. See probleem vajab veel täiendavat uurimist. Selge on see, et sellised lahendid tekitavad küsitavusi ning nagu ilmnes ka käesolevast tööst, siis seda eelkõige indiviidi õiguskindluse aspektist tulenevalt. Vaadeldes antud olukordi indiviidist lähtuvalt peab tõdema, et reaalsuses ei ole isiku jaoks suurt vahet, kas kohtu poolt iseloomustatakse seda, kui soodustusest ilmajäämist või kui kohustuse tekkimist. Samuti ei

oma tema jaoks tähtsust, kas antud olukord tuleneb vahetult direktiivist või siseriiklikust õigusest, mida on tõlgendatud arvestades direktiivi sõnastust ja eesmärki. Seetõttu näib Euroopa Kohtu põhjendus, et direktiiv ei saa tekitada indiviidile kohustusi, kohati pigem akadeemiline kui praktiline.

Käesolev magistritöö annab süsteemse ülevaate vastupidise vertikaalse õigusmõju doktriinist, mida praegusel hetkel Eesti õiguskirjanduses veel sellisel kujul ei ole. Asjassepuutuvate ning seejuures ka hiljutiste kohtulahendite ning õiguskirjanduse analüüs näitavad Euroopa Kohtu tõlgendusi ning põhjendusi direktiivist indiviidele tulenevatest kohustustest. Seoses erinevate alternatiivsete tõlgenduste ning mitmeti tõlgendavate kohtulahenditega, on sellise käsitlemise vajalikkus tingitud, et orienteeruda selles keerulises valdkonnas.

DIRECTIVES: INVERSE DIRECT EFFECT

Abstract

Pursuant to article 288 (3) of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), the directive shall be binding, as to the result to be achieved, upon each Member State to which it is addressed. Consequently, the European Court of Justice (ECJ) has repeatedly held in its case-law that the directive can only create rights for individuals and not obligations. The directives therefore have only vertical direct effect, which means that individuals can, in certain cases, rely directly on the provisions of the directive against the state. The horizontal effect of the directives is not permitted, i.e. the provision of a directive may not be applied in a dispute between private parties. Since the effect of the directive is limited to the fact that a private individual is entitled to rely on the provisions of the directive only against the state, then it is unacceptable for the Member State itself to invoke the provisions of the directive directly against an individual. This is known as the prohibition of the inverse direct effect.

In addition to the textual interpretation of article 288 (3) TFEU, the prohibition of the inverse direct effect of the directives, is justified by the need to avoid a situation in which the Member State which has not adopted the implementing measures required by the directive within the prescribed periods may not rely, as against individuals, on its own failure to perform the obligations which the directive entails. This is known as the estoppel argument interpreted from the case *Ratti*. It is also clear from *Marshall* and *Faccini Dori* that a Member State must not take advantage of its inability to transpose the directive in a timely or orderly manner. In the case of *Wells*, the ECJ has emphasised that allowing inverse direct effect of directives would be contrary to the principle of legal certainty because it would not allow individuals to invoke national law.

However, the problem lies in the fact that, despite of the prohibition of the inverse direct effect, the ECJ has, in order to ensure the full effect of the directives, accepted the possibility of certain negative consequences for an individual. Every legal rule serves a purpose or policy. Thus, any decision derogating from this rule raises uncertainties, leading to incoherent case-law and conflicting to the principle of legal certainty. The thesis research problem lies in the conflict between the prohibition of the inverse direct and the case-law of the ECJ. The objective of this thesis is to determine the scope and limits of the case-law where the ECJ has accepted the obligations arising from a directive against an individual.

According to the research problem and the aim of the thesis the following research tasks have been defined: to clarify the the scope of the inverse direct effect of directives in the context of direct effect of directives and it's alternative legal effects. Analyse the cases whete the court has allowed an individual to derive obligations directly or indirectly from the directive. Identify the consequences of it or the problem of such an interpretation. Identify how the ECJ has explained the existence of such obligations to the individual and what are the limits to such interpretation?

The complexity of the doctrine of direct effect is underlined by the fact that the Court has created a number of new doctrines to ensure the full effect of the directives. Such as a consistent interpretation, the broad concept of the State, incidental direct effect or incidental horizontal direct effect, reliance on general principles of law and State liability in the infringement of EU law. The creation of such methods have been justified by the effectiveness of EU law and also it has fulfilled the gap resulting from the prohibition of horizontal effect of directives. The need to address this issue is therefore largely due to the complexity of this area, which is a major challenge for both lawyers and individuals.

The research methods used in this thesis are the historical, the analytical and the systemic method. Historical method has been used to provide an overview of the evolution of the doctrine of direct effect and of related case-law. The theoretical background of the thesis is based on articles from peer-reviewed academic journals and legal textbooks relating to direct effect of directives. Analytical and systemic methods have been used throughout the thesis for the analysis of the ECJ case-law and relevant legal literatuure.

There is a general consensus that EU law may confer a person rights which can be relied upon by a national court if it is sufficiently clear, precise and unconditional. In the case of directives, private individuals can rely on those provisions in a national dispute against the State, both if the state has failed to transpose the directive into national law, but also in the event that the directive has not been transposed correctly. In order to determine whether a legal provision has direct effect, the nature, the general scheme and the wording of that provision must be taken into account.

The inverse direct effect of the directive may arise, in particular, in situations where there is a broad concept of the State, that is to say, a dispute is between the State and an emanation of the State. Also in case of vertical triangular relationships, where one party is a State, second party is an individual, and a third party an individuaal to whom an obligation or a

consequence arises. This can particularly be seen in the public case-law, such as environmental, public procurement, telecommunication or public health area etc. The inverse indirect effect of the directive may be apparent, in situations where due to untransposed directive the obligation arises to the individual in dispute between two private parties or the legal effect of the directive is ensured through the application of consistent interpretation and/or the general principles of law or where the regulation is consistent with the directive resulting in an obligation to an individual. The conclusions of each of these approaches is set out below in an attempt to meet the objective of this thesis.

Since the directives are only directly enforceable against the State, it must be clearly distinguished who is the State, in this perspective. According to the case-law, it is evident that the circle of persons who may be treated as state emblems, is very broad. This includes the various regional and local authorities, public companies, certain private companies, universities, public health care institutions etc. The Court has stated that, like a Member State, it is for the state emblems as well to take all the necessary measures to achieve the result laid down in the directive and to exclude the application of domestic provisions which are incompatible with EU law.

It is also apparent that, when individuals can rely on a directive against a State, they can do so irrespective how the State acts – either as an employer or as a public authority. In both cases, it is necessary to prevent a State benefiting from a breach of EU law that it has committed. In order to determine whether a state emblem is involved, it is for the national court to take into account that the legal form of such an institution is irrelevant and that it does not have to be in a position where the State manages the activities of that body on a daily basis. In the case of state-owned or controlled bodies or municipalities, such a body shall be automatically deemed to be as a state emblem. It does not have to be a state-sponsored body. In case of providing public service where the state emblem has been given special powers to do that, than those resulting from the relationship between private parties, this authority must in any event be considered to be a state emblem. The definition of special powers, in this sense is not, according to case-law, quite clear. There is therefore still some uncertainty as in which cases it is important to analyse the existence of special powers and what should be the basis for such an analysis.

The issue with the broad concept of a State is, in particular, that the directive may have direct effect on private companies with only a small national element in it and therefore it is not

foreseen for this party. Also, such companies do not have any real responsibility for failing of the Member States to implement the directive and it may be that these companies might have to directly compete with other private companies, to whom the directive does not have the effect. Therefore such an interpretation has extended the scope of vertical direct effect and also in a way inverse direct effect.

It is apparent from the case-law of the ECJ that, at least in criminal proceedings, the directive cannot, directly, impose obligations on individuals, and the directive cannot have any foreseeable or aggravating effect on criminal liability. Likewise, the directive cannot have direct effect if a person is requested to impose a sanction. On the other hand, the inverse direct effect of the directive is permissible in the circumstances in which there is a refusal to grant a right in case of a fraud. It also appears that the court distinguishes between the loss of an advantage deriving from the directive, which is permitted, from the obligation imposed to an individual, which is not permitted.

Negative side effects or mere repercussions on the rights of third parties, even if they are certain, are not sufficient on grounds to prevent the individual from using the directive against a State. Mere repercussions are therefore allowed, even if they cause *de facto* the inverse direct effect. The ECJ does not consider these as an inverse direct effect as the consequences are merely circumstantial. It can therefore be concluded that according to ECJ in case the obligation is mediated through a State this cannot be considered as an obligation specifically directed at the individual.

In environmental matters, the new modality of direct effect doctrine is noticeable. Given that, according to the ECJ, the competent authorities of a Member State must take all general or specific measures to rectify the situation resulting from a failure to fulfil its obligations, there are a number of rulings which have imposed obligations to the individual. It therefore appears that, at least in the area of environmental impact assessment, the negative consequences for the individual are not sufficient to prevent a Member State from using the directive directly against another emanation of itself, thereby creating obligations for the individual.

In that regard, it must be stated that, the ECJ held that this was not the case where an obligation has been derived from a directive directly. Nevertheless, the private company would not have had such an obligation when the national law would have been applied. It must also be noted that, from the perspective of the individual the result (obligation or side

effect) is essentially the same him, if the State had directly relied on a provision of a directive against him. It is clear from the case-law that, certain articles of the Directive 85/337 have direct effect, but there is still no clear understanding of the extent of the obligations that can be put on the individual. Although the ECJ is still clearly prohibiting the inverse direct effect of the directives, it has, at the same time, broadened the limits of negative consequences that directives may impose on an individual.

Regarding the principle of consistent interpretation, the creation of inverse direct effect, can be seen, indirectly. This is due to the fact that national law not directive is applied. However, in these cases, the final result is often the same as of the directive's direct effect. Also the reason for such disputes is often due to the late transposition or incorrect implementation of the directive. The problem of this doctrine lies in the fact that, in a dispute between private parties, a directive confers a legal advantage on one individual, while the other individual is placed in a less favourable situation. Although, the definition or the foresight of the limits of such an interpretation is not yet clear there seems to be a tendency towards the individual conferring rights based on EU law.

Also, the directives may impose obligations on an individual in situations where the ECJ relies on general principles of law to ensure the legal effect of the directive. However, it is sometimes difficult to foresee which provisions of the directive are implemented through a general principle of law. The directive may also have effect on individual when the regulation is conditional on the compliance with directives. The problem of this approach lies in the fact that in cases where a Member State has not transposed the directive correctly, since the regulation is applied and not the directive, the creation of an obligation is allowed. The conclusion deriving from case-law may be worded that, although the directive itself cannot create obligations for individuals, it may do so if it is referred to in the regulation, despite the fact that the directive, itself was not correctly transposed into national law.

In summary, it may be noted that the Court interprets the obligation directly derived from the directive, which is not allowed, relatively narrowly. It seems that the ECJ considers that only in a dispute between a State and a private person where the legal effect of the directive is to specifically create an obligation. This is clearly apparent in criminal cases where the directive cannot, directly, impose obligations on individuals, and the directive cannot have any foreseeable or aggravating effect on criminal liability. A distinction has been made between the creation of an obligation, which is not permitted, and loss of benefits or advantages,

which are permitted. The mere repercussions in intermediary situations are also permitted. Therefore it must be stated that the Marshall doctrine has seen a clear evolution as the scope of the obligations that can be derived from the directive has become relatively broad.

However, the aforementioned evolution raises the question of whether it continues to comply with the reasoning underlying that prohibition. This problem still needs further investigation. It is clear that such decisions are questionable, in particular because of the legal certainty of the individual. From the perspective of an individual, it should be recognised that there is no great difference in reality for a person whether the court has characterised the reasoning as the loss of an advantage or if it is stated that this is an obligation. Therefore, the ECJ's reasoning, that the directive cannot create obligations for the individual, seem to be sometimes more academic than practical. To avoid such problems and for the sake of legal clarity it is proposed that the ECJ acknowledges the alternative legal effects created in order to ensure full effect of the directives and to define clearly the scope and limits of these certain interpretations.

KASUTATUD MATERJALID

ÕIGUSKIRJANDUS

1. Albors-Llorens, A. The direct effect of EU Directives: fresh controversy or a storm in a teacup? Comment on Portgas. *European Law Review*. 2014, 39(6), lk 851-863.
2. Besselink, L. F. M. Pennings, F. Prechal, S. The Eclipse of the Legality Principle in the European Union. Kluwer Law International B.V., 1. jaan 2011
3. Betlem, G. The Doctrine of Consistent Interpretation: Managing Legal Uncertainty. *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 22, No. 3, 2002, lk 397-418.
4. Craig, P. De Búrca, G. EU Law. Text, Cases, and Materials. 5. ed. Oxford University Press 2011, lk 180-217.
5. Craig, P. The legal effect of Directives: policy, rules and exceptions. *European Law Review*. E.L. Rev. 2009, 34(3), 349-377.
6. Dougan, M. The "disguised" vertical direct effect of directives? *Cambridge Law Journal* 2000, 59(3), lk 586-611.
7. Drake, S. Twenty years after Von Colson: the impact of „indirect effect“ on the protection of individual's community rights. *European Law Review* 30 (3), 2005, lk 329-348.
8. Elvin, D. Robinson, J. Environmental Impact Assessment. *Journal of Planning & Environmental Law*. 2000, Sep, lk 876-893.
9. Fisher, S. The Direct Effect of Secondary Legislation in european Community Law. *Queensland University of Technology Law Journal*, vol 8, lk 1-33, 1992.
10. Jans, J. H. Vedder, H. H. B. European Environmental Law. After Lisbon, 4-th edition. European Law Publishing, Groningen 2012, lk 225-226.
11. Lenaerts, K. van Nuffel, P. European Union Law. Third edition. Thomson Reuters 2011, lk 756-757.
12. Lõhmus, U. Kuidas liikmesriigi kohtusüsteem tagab Euroopa Liidu õiguse tõhusa toime? *Juridica* III/2007, lk 143-154.
13. Mikli, S. Kui kauge Euroopa Liidu õigus saab järsku igapäevatöö osaks: probleeme Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisel ja rakendamisel õiguskindluse põhimõtte kontekstis. *Juridica* II/2015, lk 103-122.
14. Nyssens, H. Lackhoff, K. Direct effect of Directives in triangular situations. *European Law Review* 23(5), 1998, lk 397-413.

15. Oras, M. Euroopa Ühenduse keskkonnadirektiivide vahetu kohaldatavus. *Juridica* VI/2009, lk 348-357.
16. Pescatore, P. The doctrine of "direct effect": an infant disease of Community law. *European Law Review*. E.L. Rev. 2015, 40(2), 135-153.
17. Ross, M. Effectiveness in the european legal order(s): beyond supremacy to constitutional proportionality? *European Law Review* 31(4), 2006, lk 476-498.
18. Sadl, U. and Mair, S. Mutual disempowerment: case C-441/14 Dansk Industri, acting on behalf of Ajos A/S v Estate of Karsten Eigil Rasmussen and case no.15/2014 Dansk Industri (DI) acting for Ajos A/S v The Estate left by A. Case Comment. *European Constitutional Law Review*. E.C.L. Review 2017, 13(2), 347-368.
19. Sirg, K. Otsese õigusmõju doktriin. *Juridica* 2001/9, lk 626-634.
20. Squintani, L. Vedder, H.H.B. Towards Inverse Direct Effect? A Silent Development of a Core European Law Doctrine. *Review of European Community & International Environmental Law*. Reciel 23 (1) 2014, lk 144-149.
21. Šipilov, V. Euroopa Liidu direktiivide horisontaalne kohaldatavus. *Juriica* VI/2010, lk 387-398.
22. Taro, M. Euroopa Ühenduse õiguse rikkumisega tekitatud kahju. *Juridica* III/2003, lk 169-179.
23. Winter, G. Jans, J. H. Macrory, R. Krämer, L. Weighing up the EC Environmental Liability Directive. *Journal of Environmental Law* 20(2), 2008, lk 163-191.

ÕIGUSAKTID

24. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon, 4. november 1950 Roomas allkirjastatud.
25. Euroopa Liidu lepingu konsolideeritud versioon. Euroopa Liidu Teataja C 202, 7.6.2016, lk 13-388.
26. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. Euroopa Liidu Teataja, C 303, 14. detsember 2007.
27. Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. Euroopa Liidu Teataja C 202, 7.6.2016, lk 1-388.
28. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 97/33/EÜ, 30. juuni 1997, vastastikuse sidumise kohta telekommunikatsioonisektoris seoses universaalteenuse ja koostalitlusvõime tagamisega avatud võrgu pakkumise põhimõtete kohaldamise teel.

- Euroopa Liidu Teataja L 199, lk 32. Muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 98/61/EÜ, 24. septembri 1998, Euroopa Liidu Teataja L 268, lk 37.
29. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/35/EÜ, 21. aprill 2004, keskkonnavastutusest keskkonnakahjustuste ärahoidmise ja parandamise kohta. Euroopa Liidu Teataja L 143, 30.4.2004, lk 56—75.
30. Komisjoni direktiiv 90/338/EMÜ, 28. juuni 1990, konkurentsi kohta telekommunikatsiooniteenuse turgudel. Euroopa Liidu Teataja L 192, lk 10. Muudetud komisjoni direktiiviga 96/19/EÜ, 13. märtsi 1996, Euroopa Liidu Teataja L 74, lk 13.
31. Nõukogu direktiiv 85/337/EMÜ, 27. juuni 1985, teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta. Euroopa Liidu Teataja L 175, 5.7.1985, lk 40-48.
32. Nõukogu direktiiv 91/628/EMÜ, 19. november 1991, mis käsitleb loomade kaitset vedamise ajal ja millega muudetakse direktiive 90/425/EMÜ ja 91/496/EMÜ. Euroopa Liidu Teataja L 340, 11.12.1991.
33. Nõukogu direktiiv 93/38/EMÜ, 14. juuni 1993, millega kooskõlastatakse veevarustus-energeetika-, transpordi- ja telekommunikatsioonisektoris tegutsevate tellijate hankemenetlused. Euroopa Liidu Teataja L 199, 9.8.1993, lk 84-138.
34. Nõukogu kuues direktiiv 77/388/EMÜ, 17. mai 1977., kumuleeruvate käibemaksudega seotud liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta – ühine käibemaksusüsteem: ühtne maksubaas. Euroopa Liidu Teataja L 145, lk 1; ELT eriväljaanne 09/01, lk 23.
35. Nõukogu määrus 805/68/EMÜ, 27. juuni 1968, veise- ja vasikalihaturu ühise korralduse kohta. Euroopa Liidu Teataja L 148, lk 24.

KOHTULAHENDID

36. RKHKo 09.02.2011, 3-3-1-90-10.
37. EKo 04.07.2006, C-212/04, *Adeneler* jt.
38. EKo 26.09.1996, C-168/95, *Arcaro*.
39. EKo 17.07.2008, C-152/07, *Arcor AG*.
40. EKo 17.07.2008, C-152/07, *Arcor AG*, kohtujurist D. R.-J. Colomer'i ettepanek.
41. EKo 15.01.2014, C-176/12, *Association de médiation sociale*.
42. EKo 03.05.2005, C-387/02, *Berlusconi*.
43. EKo 03.05.2005, C-387/02, *Berlusconi* kohtujurist J. Kokkott ettepanek.

44. EKo 12.12.2013, C-361/12, *Carratù*.
45. EKo 13.07.2000, C-456/98, *Centrosteel* kohtujurist Jacobs'i ettepanek.
46. EKo 30.04.1996, C-194/94, *CIA Security International*.
47. EKo 14.9.2000, C-343/98, *Collino ja Chiappero*.
48. EKo 06.05.1980, C-102/79, *Commission vs Belgium*.
49. EKo 26.07.2017, C-196/16, *Comune di Corridonia jt*.
50. EKo 26.07.2017, C-196/16, *Comune di Corridonia jt*. kohtujurist J. Kokott'i ettepanek.
51. EKo 15.07.1964, C-6/64, *Costa vs ENEL*.
52. EKo 19.04.2016, C-441/14, *Dansk Industri (DI)*.
53. EKo 07.08.2018, C-122/17, *David Smith*.
54. EKo 24.01.2012, C-282/10, *Dominguez*.
55. EKo 04.10.2018, C-384/17, *Dooel Uvoz-Izvoz Skopje Link Logistic N&N*.
56. EKo 10.10.2017, C-413/15, *Elaine Farrell*.
57. EKo 10.10.2017, C-413/15, *Elaine Farrell* kohtujurist E. Sharpston ettepanek.
58. EKo 06.10.2015, C-303/13, *Euroopa Komisjon vs Jørgen Andersen*.
59. EKo 14.07.2004, C-91/92, *Faccini Dori*.
60. EKo 12.07.1990, C-188/89, *Foster jt*.
61. EKo 19.11.1991, C-6/90, *Francovich*.
62. EKo 21.02.2006, C-255/02, *Halifax jt*.
63. EKo 04.12.1997, C-253/96, *Helmut Kampelmann jt*.
64. EKo 18.12.2014, C-131/13, *Italmoda*.
65. EKo 06.07.2006 C-439/04, *Kittel ja Recolta Recycling*.
66. EKo 17.10.2018, C-167/17, *Klohn*.
67. EKo 17.10.2018, C-167/17, *Klohn* kohtujurist M. Bobek'i ettepanek.
68. EKo 05.07.2007, C-321/05, *Kofoed*.
69. EKo 08.10.1987, C-80/86, *Kolpinghuis Nijmegen*.
70. EKo 19.01.2010, C-555/07, *Küçükdeveci*.
71. EKo 13.02.2014, C-18/13, *Maks Pen*.
72. EKo 11.07.2002, C-62/00, *Marks&Spencer*.
73. EKo 26.02.1986, C-152/84, *M. H. Marshall*.
74. EKo 27.02.2014, C 351/12, *OSA*.
75. EKo 15.07.2004, C-213/03, *Pêcheurs de l'étang de Berre*.
76. EKo 05.10.2004, C-397/01, *Pfeiffer jt*.
77. EKo 12.12.2013, C-425/12, *Portgás*.

78. EKo C-425/12, *Portgás* kohtujurist N. Wahl ettepanek.
79. EKo 05.04.1979, C-148/78, *Ratti*.
80. EKo 05.02.2004, C-157/02, *Rieser Internationale Transporte*.
81. EKo 21.03.2013, C-244/12, *Salzburger Flughafen*.
82. EKo 09.03.1978, C-106/77, *Simmmenthal*.
83. EKo 26.5.2005, C-297/03, *Sozialhilfverband Rohrbach*.
84. EKo 17.11.2016, C-348/15, *Stadt Wiener Neustadt*.
85. EKo 17.11.2016, C-348/15, *Stadt Wiener Neustadt*, kohtujurist J. Kokott'i ettepanek.
86. EKo 10.12.2009, C-205/08, *Umweltanwalt von Kärnten*.
87. EKo 10.12.2009, C-205/08, *Umweltanwalt von Kärnten* kohtujurist Damaso Ruiz-Jarabo Colomer'i ettepanek.
88. EKo 26.09.2000, C443/98, *Unilever Italia SpA*.
89. EKo 26.09.2000, C443/98, *Unilever Italia SpA* kohtujurist Jacobs'i ettepanek.
90. EKo 05.02.1963, C-26/62, *Van Gend en Loos*.
91. EKo 07.09.2006, C-180/04, *Vassallo*.
92. EKo 17.01.2008, C-37/06, *Viamex*.
93. EKo 13.03.2008, C-96/06, *Viamex*.
94. EKo 30.06.2011, C-485/09, *Viamex*.
95. EKo 17.01.2008, C-37/06, *Viamex jt*, kohtujurist P. Mengozzi ettepanek.
96. EKo 10.04.1984, C-14/83, *von Colson ja Kamann*.
97. EKo 07.01.2004, C-201/02, *Wells*.
98. EKo 22.11.2005, C-144/04, *Werner Mangold*.
99. EKo 04.12.1974, C-41/74, *Yvonne van Duyn*.

LISA 1. RIIGI MÕISTE SISUTAMINE

Lahendi kp.	Kohtuasi	EK tõlgendus, keda saab käsitleda riigi või selle haruna ²⁷⁴
26.02.1986	C-152/84 <i>Marshall</i>	Vastustaja oli tervishoiuteenuseid osutav avalik-õiguslik asutus. Kohus leidis, et vertikaalse vahetu õigussõidu seisukohast ei ole oluline, millises pädevuses riik vastustajana tegutseb (kohtuotsuses oli see sõnastatud: „sõltumata sellest, [kas riik toimib] tööandja või avaliku võimuna“). ²⁷⁵
12.07.1990	C-188/89 <i>Foster jt.</i>	Vastustaja oli British Gas Corporation (edaspidi „BGC“), kelle kui tööandja, vastu tugineti. BGC oli seadusega ette nähtud äriühing, kes vastutas Suurbritannias gaasitarneüsteemi arendamise ja hooldamise eest ning kellel oli gaasitarne monopol. BGC liikmed nimetas pädev minister. Tal oli pädevus anda BGC-le üldisi juhiseid riiklike huve mõjutavates küsimustes ning suuniseid äriühingu juhtimise kohta. BGC oli kohustatud esitama ministrile korrapäraselt ettekandeid oma ülesannete täitmise, juhtimise ja programmide kohta. Gaasiseaduse kohaselt oli BGC-l ka õigus esitada ministri nõusolekul parlamendile õigusaktide eelnõusid. Kohtuistungil ettekande kohaselt oli Euroopa Kohtule esitatud materjali hulgas ka faktiline asjaolu, et Inglismaa õiguses oli BGC mitmete siseriiklike õigus- või haldusaktide kohaselt „avalik-õiguslik asutus“ ja „ametiasutus“. ²⁷⁶
04.12.1997	C-253/96 <i>Kampelmann jt</i>	Vastustajaks olid teeteenuse korraldamise eest vastutav (m.h teede ehitamise ja hooldamisega tegelev) ettevõtte ning riigi osalusega ettevõtte, kes osutas linnale energiavarustus-teenuseid. Kaebajad soovisid tugineda oma vastavate

²⁷⁴ Antud tabeli koostamine on inspireeritud EKo C-413/15 *Farrell* lahendi kohtujurist Eleanor Sharpston ettepanekus esitatud käsitlest ning täiendatud konkreetsetest lahenditest tuleneva käesolevaks tööks vajaliku, kuid kohtujuristi ettepanekust mittilmenenud infoga.

²⁷⁵ EKo C-152/84, *M. H. Marshall*, p 49.

²⁷⁶ EKo C-188/89, *Foster*, p 16 ja 17.

		tööandjate vastu vahetult direktiivi [...] seoses vaidlusega nende teenistusastme määramise üle. Euroopa Kohus ei analüüsinud eraldi käsitlust laiemate volituste kohta ²⁷⁷
14.09.2000	C-343/98 <i>Collino ja Chiappero</i>	Vastustaja oli Telecom Italia, õigusjärglane reas ettevõtjates, kellel oli Itaalia riigi antud ainukontsessioon avalikult kasutatavate telekommunikatsiooniteenuste suhtes. Kaebajad vaidlesid vastu tingimustele, millega reguleeriti nende üleminekut algselt kontsessionäärilt järgmisele kontsessionäärile. ²⁷⁸
05.02.2004	C-157/02 <i>Rieser Internationale Transporte</i>	Vastustaja (edaspidi „Asfinag“) oli Austria maantee ja kiirteede, planeerimise, korrashoiu, hoolduse ja rahastamise eest vastutav üksus vastavalt litsentsilepingule, mille pooled olid ta ise ja tema ainuaktsionär Austria riik. Euroopa Kohus luges nende faktiliste asjaolude põhjal Asfinagi selgelt niisuguseks üksuseks, kellele on avaliku võimu organite poolt vastu võetud seaduse kohaselt usaldatud avaliku teenuse osutamine nende avaliku võimu organite järelevalve all ning kellel on seetõttu laiemad volitused võrreldes nendega, mis tulenevad eraõiguslike isikute vahelistele suhetele kohaldatavatest eeskirjadest. Sellest järeldas Euroopa Kohus, et „niisugune üksus kuulub olenemata oma õiguslikust vormist nende hulka, kelle vastu võib tugineda vahetut õigusmõju omada võiva direktiivi sätetele“. ²⁷⁹
26.05.2005	C-297/03 <i>Sozialhilfverband and Rohrbach</i>	Avalik-õigusliku sotsiaalabiorganisatsiooni Sozialhilfverband töötajate töölepingud läksid üle kahele uuele piiratud vastutusega äriühingule, mille ainuosanik oli Sozialhilfverband. Euroopa Kohus leidis, et need uued piiratud vastutusega äriühingud allusid ainuosanikule, kes ise oli riigiorgan. Küll aga ei analüüsinud Euroopa Kohus

²⁷⁷ EKo C-253/96–C-258/96, *Helmut Kampelmann jt*, p 46-47.

²⁷⁸ EKo C-343/98, *Collino ja Chiappero*, p 23.

²⁷⁹ EKo C-157/02, *Rieser Internationale Transporte*, p 25-27.

		otseselt seda, kas Sozialhilfeverbandil oli laiemaid volitusi. ²⁸⁰
07.09.2006	C-180/04 <i>Vassallo</i>	Vastustajaks oli haigla. Nimetatud haigla märkis, et teda ei juhi Itaalia riik ega ka ükski ministeerium. Ta on autonoomne asutus omaenda juhatusega, mille liikmed on oma juhtimistegevuses kohustatud kohaldama siseriiklikke õigusnorme, mida nad ei saa vaidlustada ja millest nad ei saa erandeid teha. Euroopa Kohus piirdus märkimisega, et eelotsusetaotlusest ilmnevalt pidas siseriiklik kohus tõendatud faktiliseks asjaoluks, et see haigla on avaliku võimuga seotud avaliku sektori asutus. Sellest piisas Euroopa Kohtule järeldamiseks, et haigla väide vastuvõetamatuse kohta tuleb tagasi lükata. Euroopa Kohus ei analüüsinud eraldi käsitlust laiemate volituste kohta. ²⁸¹
24.01.2012	C-282/10 <i>Dominguez</i>	Töötaja esitas kaebuse tööajadirektiivi alusel Prantsusmaa Centre Ouest Atlantique'i piirkonna andmetöötluskeskuse vastu, kes oli Euroopa Kohtu sõnul „sotsiaalkindlustuse valdkonnas tegutsev asutus“. Jällegi ei tuvastatud otsesõnu, kas vastustajal on laiemad volitused. ²⁸²
12.12.2013	C-361/12 <i>Carratù</i>	Vastustajaks oli Poste Italiane (Itaalia postiteenistus). Euroopa Kohtu põhjenduskäik seoses argumendiga riigi harundi kohta oli kokkuvõtlik. Ta registreeris faktilise asjaolu, et Poste Italiane kuulub selle ainuomaniku, majandus- ja rahandusministeeriumi kaudu täielikult Itaalia riigile ning et selle üle teostavad järelevalvet riik ja Corte dei Conti (kontrollikoda), kelle üks liige kuulub tema juhatusse. Seda arvesse võttes järeldas Euroopa Kohus, et Poste Italiane vastab kohtuasjas Foster osutatud asjaoludele kumuleeruvalt ja on seega asutus, kelle vastu võib abi otsida vertikaalsest vahetust õiguspõhjust. ²⁸³ (p 29-31)

²⁸⁰ EKo C-297/03, *Sozialhilfeverband Rohrbach*, p 22.

²⁸¹ EKo C-180/04, *Vassallo*, p 24, 26.

²⁸² EKo C-282/10, *Dominguez*, p 33.

²⁸³ EKo C 361/12, *Carratù*, p 29-31.

12.12.1013	C-425/12 <i>Portgás</i>	Portgás oli Portugali seaduste kohaselt registreeritud piiratud vastutusega äriühing, millel oli avaliku teenuse ainukontsessioon gaasi suhtes. ²⁸⁴
10.10.2017	C-413/15 <i>Farrell</i>	<p>Ülesanne, mille riik oli vastustaja MIBI'le (Motor Insurers Bureau of Ireland) täitmiseks andnud ja mis teenib mootorsõidukite kohustuslikku tsiviilvastutuskindlustust käsitlevates liidu õigusnormides ette nähtud üldist eemärki kaitsta kannatanuid, tuleb pidada avalikuks ülesandeks, mis on lahutamatult seotud liikmesriikidele teise direktiivi [...] pandud kohustusega.²⁸⁵</p> <p>Iirimaa seadusandja tegi MIBI'le 1961. aasta seaduse § 78 alusel selle organi liikmeks olemise kohustuslikuks kõigile kindlustusandjatele, kes pakuvad Iirimaa liikluskindlustust. Sellega andis ta MIBI'le laiemad volitused võrreldes nendega, mis tulenevad eraõiguslike isikute vahelistele suhetele kohaldatavatest eeskirjadest, kuna kõnealuse seadussätte alusel on sellel eraõiguslikul organil õigus kohustada kõiki kindlustusandjaid tema liikmeks hakkama ja rahastama talle Iirimaa poolt määratud ülesande täitmist.²⁸⁶</p>

²⁸⁴ EKo C-425/12 *Portgás*. Täpsemalt on antud lahendit käsitletud käesoleva magistratöö lk 19-21.

²⁸⁵ EKo C-413/15 *Farrell*, p 38.

²⁸⁶ EKo C-413/15 *Farrell*, p 40.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Anette Soosaar,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose
Direktiivi vastupidine vertikaalne õigusmõju, mille juhendaja on Carri Ginter,
 - 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
 - 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinnas, 30.04.2019